

# **LES POUVOIRS RÉGIONAUX EN QUESTION**

## **1- STRUCTURES RÉGIONALES ET RÉGIONALISMES DANS LES PAYS DE LA COMMUNAUTÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE**

**Marc LAMBINET**

**CAHIER DU GRIDEQ**

**21**

Les cahiers du Grideq sont publiés par le Groupe de recherche interdisciplinaire en développement de l'Est du Québec à Rimouski.

Les propos tenus dans la collection Cahiers du Grideq n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

## **RÉVISION ET ÉDITION**

Jean LARRIVÉE : (418) 724-1441

## **TRAITEMENT DE TEXTE**

Annie TREMBLAY

## **CONCEPTION GRAPHIQUE**

Richard FOURNIER

## **INFORMATION**

Lise BLANCHETTE : (418) 724-1440

## **DISTRIBUTION**

GRIDEQ

300, allée des Ursulines

Rimouski (Québec)

G5L 3A1

Données de catalogage avant publication (Canada)

Lambinet, Marc

Les pouvoirs régionaux en question

(Cahiers du GRIDEQ ; no 21)

Comprend des références bibliographiques.

Sommaire : 1. Structures régionales et régionalismes dans les pays de la Communauté économique européenne

ISBN 2-920270-50-8

1. Régionalisme - Europe. 2. Disparités régionales - Europe. 3. Communautés européennes. 4. Régionalisme. I. Université du Québec à Rimouski. Groupe de recherche interdisciplinaire en développement de l'Est du Québec. II. Titre. III. Collection.

JN94.A38R43 1992

321'.04'094

C92-096314-5

Tous droits réservés

Copyright 1993

Université du Québec à Rimouski

Dépôt légal, 1er trimestre 1993

**À L'EUROPE DE DEMAIN.**

Puisse ce modeste travail apporter un peu de contribution à l'édifice déjà entrepris.

**À MES ANCÊTRES, À MES PARENTS, À MES SOEURS.**

**À IMAN.**

Toi qui a toujours été un appui moral,  
quelles que soient les circonstances, en Europe et en Afrique.

Tu as toujours représenté l'Espoir d'un  
Monde meilleur, plus juste, plus humain,  
véritablement fraternel.

Reçois ici toute ma reconnaissance pour ton  
aide permanente.

Puisse tes efforts inlassables trouver enfin une  
récompense très équitable et tant méritée.

**À MON DIRECTEUR DE THÈSE,  
LE PROFESSEUR MAURICE ROBIN.**

Vous m'avez accepté sous votre direction.  
J'espère n'avoir pas failli à ma tâche.

Vous m'avez orienté et suivi tout au long de mes recherches.  
Recevez mes remerciements les plus sincères pour cet ouvrage.

Vos conseils avisés et votre disponibilité permanente m'ont  
redonné courage et persévérance.  
Soyez assuré de ma profonde et vive gratitude.

## REMERCIEMENTS

Qu'il nous soit permis de remercier les organismes et institutions suivantes pour l'abondante documentation fournie :

- la Commission des Communautés économiques européennes, Belgique.
- le Conseil de l'Europe, France.
- le Parlement européen, Belgique, Luxembourg, France, dont le Bureau d'information (Service de documentation) à Paris.
- l'Assemblée des régions d'Europe, France.
- le Conseil des communes et régions d'Europe, France.
- l'Institut international pour les droits des groupes ethniques et pour le régionalisme, République fédérale allemande.
- le Bureau européen pour les langues moins répandues, Irlande.
- l'Institut d'études occitanes, France.

et plus particulièrement les personnes qui nous ont aidées soit par leur expérience, soit par des documents offerts, ou encore l'accueil qu'ils nous ont réservé lors de rencontres :

- Mr. Gustave Alliol et Mr. Jan Urroz, du Partit Occitan, France.
- Mr. Aurel Argemi, de la Ligue pour l'autodétermination des peuples en Europe occidentale, Espagne.
- Mr. Stephen Biller, conseiller au groupe des démocrates européens au Parlement européen, Belgique (Royaume-Uni).



- Mr. Jean-Paul Chauvet, du Conseil de l'Europe, Belgique. (France). (Bureau de liaison du Conseil de l'Europe et de la Commission des Communautés économiques européennes).
- Madame Geraldine Colbert, de l'Independent Fianna Fail, Irlande.
- Mr. Yann Fouéré, du Parti pour l'Organisation d'une Bretagne Libre, France.
- Mr. Herri Gourmelen, de l'Union démocratique bretonne, France.
- Mr. le Professeur Guy Héraud, de l'Université de Pau, France.
- Mr. Pascal Hureau, Secrétaire général du Mouvement fédéraliste européen, France.
- Mr. Alfred Keutgen, Secrétaire général du Partei Deutschsprachigen Belgier, Belgique.
- Mr. Willy Kuijpers, ancien député au Parlement européen, Belgique.
- Madame Begona Lasabagaster de l'Eusko Alkartasuna, (Parti régionaliste basque espagnol), Parlement européen, Belgique.
- Mr. Jacques Lecarte, administrateur au Groupe libéral, démocratique et réformateur au Parlement européen, Belgique.
- Mr. Paul Lefin, secrétaire général de l'Association internationale pour la défense des langues et cultures menacées, Belgique.
- Mr. P. Le Moine, président de l'Union fédéraliste des Communautés ethniques européennes, R.F.A.
- Mr. le Professeur Louis Leprince-Ringuet, de l'Académie française, France.
- Mr. Gonzales Marinas, secrétaire général du Partido nacional galego, Espagne.
- Mr. Dino Matteodo, du Movimento Autonomista Occitano, Italie.
- Mr. Pia Morise, de l'Union valdôtaine, Italie.

- Mr. Georges Pierret, Secrétaire général de l'Assemblée des régions d'Europe, France.
- Mr. Christopher Prout, Président du Groupe des démocrates européens au Parlement Européen, Belgique. (Royaume-Uni).
- Mr. Jean-Pierre Raffarin, Président du Conseil régional Poitou-Charentes, député européen, France.
- Madame Béatrice Romet, responsable de la documentation au Conseil des communes et régions d'Europe, France.
- Mr. H.J. Scholz, responsable du Bureau de représentation de la Bavière (Freistaat Bayern) à Bruxelles, Belgique (République fédérale allemande).
- Mr. Herman Verheirstraeten, de l'E.V.A. - E.F.A. (Alliance libre européenne), Parlement européen, Belgique (Alsace-France).

ainsi que les personnes qui ont contribué directement ou indirectement par leurs envois de documentation à la réalisation de cet ouvrage.

## NOTE DE L'ÉDITEUR

À l'approche de l'échéance de 1993 en Europe, là aussi bien qu'en Asie, en Afrique, en Amérique Latine ou en Amérique du Nord, partout dans le monde, les problèmes d'intégration économique et politique se posent avec une très grande acuité. Des empires établis éclatent alors que des blocs géopolitiques nouveaux émergent ou consolident leurs liens. Dans ce contexte en mutation, des appels à une plus grande **souveraineté** nationale, régionale ou locale, mais aussi des revendications en faveur d'**unions fédératives** supranationales sont simultanément entendus. On cherche tant du côté des *grandes* aires où prennent forme des civilisations que du côté des plus *petites* où s'enracinent des groupes humains particuliers, des formules politiques susceptibles d'assurer la prospérité économique en même temps que la survie des identités et des cultures.

L'expérience européenne, le projet de construction de la **grande Europe** auquel s'est beaucoup intéressé Marc Lambinet, est à cet égard de la plus haute importance. On cherche à y *fédérer* des États-nations qui se sont à plusieurs reprises livrés des guerres sanglantes - dont la France et l'Allemagne - et en même temps, dans plusieurs pays, à *régionaliser* pour garantir un certain équilibre économique ou faire face à des revendications autonomistes.

En accueillant ce dernier à l'Université du Québec à Rimouski au cours du trimestre d'automne 1991, nous souhaitons mieux connaître l'état du fait régional et des régionalismes dans les divers pays d'une communauté européenne en voie d'unification.

Les diverses conférences et séminaires auxquels participèrent avec assiduité et enthousiasme bon nombre de personnes rattachées au programme de Maîtrise en développement régional ainsi que les membres du GRIDEQ auront permis au professeur Lambinet de nous livrer les résultats inédits de ses recherches.

Devant l'intérêt des thèmes et des questions traités, l'ampleur des débats auxquels ils ont donné lieu, notamment en ce qui concerne la dimension *ethnique* des questions territoriales, il a été estimé souhaitable de publier les travaux du professeur Lambinet pour ainsi les rendre davantage accessible à la discussion publique.

L'ouvrage réalisé et publié dans nos *Cahiers* intéressera au premier titre, du moins le croyons-nous, ceux et celles que la question régionale québécoise préoccupe. Ils y trouveront en effet des informations très détaillées sur des situations prévalant ailleurs dans le monde et souvent mal connues, des analyses permettant aussi d'entrevoir plus précisément la profondeur historique et la portée politique actuelle du régionalisme. Ceux et celles qui s'intéressent aux expériences de décentralisation des pouvoirs politiques, au développement dit "endogène", aux différences culturelles et à l'avenir de peuples appelés à vivre ensemble, y trouveront aussi matière à réflexion.

Enfin, qu'il nous soit permis d'exprimer ici notre gratitude au professeur Maurice Robin qui a aimablement accepté de rédiger la préface du livre de Marc Lambinet.

Danielle Lafontaine  
Directrice du GRIDEQ 1988-92

## PRÉFACE

Les politiques proposent, mais les hommes disposent... à l'heure de "l'implosion" des systèmes "dits" marxistes, à l'heure où les structures politiques oppressives qui encadraient les hommes de retrouvent mises en question, les "sociabilités" élémentaires ressurgissent, les communautés "naturelles" qu'on avait tenté de faire disparaître renaissent. Ces communautés naturelles sont principalement des "régions", ayant une réalité ethnique, linguistique et culturelle. Historique aussi. Ces communautés intègrent sans trop de mal les ensembles humains qui les composent. Loin d'être des "tribus", comme le déclarait récemment un homme politique, ces communautés humaines rejettent les cadres qui leur avaient été imposés, retrouvent vie.

Monsieur Lambinet a étudié ce problème, aujourd'hui brûlant, dans un cadre beaucoup plus pacifique, celui de l'Europe... et peut-être aussi, au moins dans le long terme, pacificateur. Il a montré comment le "fait" régional s'était imposé aux États-membres de la communauté. Certains de ces États n'ont guère eu de mal, étant régionalisés depuis longtemps: c'est le cas de l'Allemagne. D'autres ont voulu "contenir", au nom du nationalisme, du jacobinisme, cette tendance à la ré-identification qui travaille les hommes en cette fin du XXe siècle.

Mais ce "fait" n'a pas pu être contenu dans les "limites" des agencements étatiques, nationaux: des solidarités, des identités trans-frontières se sont manifestées; le "commerce" inter-régional s'est développé, faisant fi des frontières politiques. L'Europe a été placé devant le défi de ces "unités" rentables de demain,

suffisamment proche des hommes, mais aussi constituant des cadres de vie pensables.

Cependant, les disparités régionales ont dû être prises en compte par la Communauté européenne, au grand dam des États, courts-circuités par ce phénomène nouveau... nouveau relativement, puisque dès 1963 Guy Heraud parlait de l'Europe des ethnies.

Monsieur Lambinet s'est passionné pour les problèmes posés par le phénomène régionalisme, tant au niveau étatique qu'au niveau parlementaire. Passionné, c'est-à-dire qu'il a étudié de très près tous les problèmes posés par ce mouvement, par les acteurs qui l'animent, par les stratégies qui sont leurs vis-à-vis des États de l'Europe. Passionné parce qu'il est de ceux qui ont compris l'importance de ce poison moderne qu'est l'ultra-nationalisme d'un côté, l'irresponsabilité bureaucratique de l'autre. Mais passionné aussi parce qu'il n'hésite pas à s'engager dans le combat contre la répression, les décisions non-démocratiques, technocratiques, pour les valeurs de la vie.

Certes, cet engagement, comme tout engagement "humain", pourra être jugé par certains comme excessif. Nul ne pourra mettre en question sa bonne foi, son doute. Nul ne restera indifférent devant les informations fournies, les perspectives ouvertes. Aujourd'hui le défi est lancé: que sera l'Europe demain? Des formules anciennes, (pour ne pas dire dépassées), sont envisagées. Une pièce importante est apportée au dossier de la question, et Marc Lambinet doit en être remercié.

Taverny, le 16 juillet 1992

**Maurice ROBIN**

## TABLE DES MATIÈRES

	Page
REMERCIEMENTS .....	vi
NOTE DE L'ÉDITEUR .....	ix
PRÉFACE .....	xi
INTRODUCTION .....	1
<b>PARTIE I      LE FAIT RÉGIONAL : LA RENAISSANCE DU PHÉNOMÈNE RÉGIONAL DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE .....</b>	<b>15</b>
<b>CHAPITRE 1    LES DIVERSES CONCEPTIONS DE LA RÉGION ET LES PROBLÈMES POSÉS SUR LE PLAN RÉGIONAL DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE .....</b>	<b>17</b>
1.1      Les différentes notions de région .....	19
1.1.1 Les conditions physiques .....	22
1.1.2 Les conditions humaines .....	24
1.1.3 Les conditions politiques .....	27
1.2      Les problèmes posés sur le plan régional .....	31
1.2.1 La diversité et la nature des problèmes régionaux .....	33
1.2.2 Les disparités régionales .....	44

	Page
1.3 Conclusion du chapitre 1 .....	53
<b>CHAPITRE 2 LA RÉSURGENCE DU PHÉNOMÈNE RÉGIONAL ET LA RÉGIONALISATION DE L'ESPACE TERRITORIAL EUROPÉEN : CONSÉQUENCES DES DISPARITÉS RÉGIONALES .....</b>	<b>59</b>
2.1 Le régionalisme et les mouvements régionalistes dans les États-membres de la communauté européenne .....	60
2.1.1 La région contre l'État-Nation ou la revendication régionaliste .....	61
2.1.2 La région dans l'État-Nation ou la politique de régionalisation .....	68
2.2 Les principaux instruments politiques utilisés dans la régionalisation .....	77
2.2.1 La planification : la politique d'investissements en matière d'équipements collectifs .....	78
2.2.2 L'aménagement du territoire : les mesures de dissuasion et d'incitation et la politique d'urbanisme .....	80
2.2.3 La politique régionale : le développement local et régional .....	83
2.3 Conclusion du chapitre 2 .....	86



<b>PARTIE II</b>	<b>LE FAIT RÉGIONAL : LE CHOIX DIFFICILE DES ÉTATS ENTRE LA RÉGIONALISATION OU L'INTÉGRATION DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE</b>	<b>91</b>
<b>CHAPITRE 3</b>	<b>LES RAISONS QUI ONT CONDUIT LES ÉTATS À SE RÉGIONALISER PUIS À PRATIQUER LA RÉGIONALISATION DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE</b>	<b>93</b>
3.1	Les États qui ont régionalisé à partir de facteurs historiques et économiques influents ..	95
3.1.1	Une fédération sans régions : la République fédérale d'Allemagne .....	96
3.1.2	La région une et diverse : L'Italie et la France .....	101
3.2	Les États qui ont régionalisé à partir de facteurs culturels influents : linguistiques et ethniques .....	110
3.2.1	Les communautés et régions : l'Espagne et la Belgique .....	112
3.2.2	Un État sans régions avec une communauté : le Luxembourg .....	120
3.3	Les États qui ne sont pas régionalisés mais dont le découpage territorial est basé sur des facteurs politiques et administratifs influents .....	121

	Page
3.3.1 Une centralisation à tradition historique : le Royaume-Uni, l'Irlande, la Grèce .....	121
3.3.2 Des régions administratives destinées à la planification : le Danemark, les Pays-Bas, le Portugal .....	129
3.4 Conclusion du chapitre 3 .....	135
 <b>CHAPITRE 4 LES POSITIONS DISPERSÉES MAIS CONVERGENTES ET «TRANSVERSALES» DES PRINCIPAUX GROUPES DE PRESSION POLITIQUE AU PARLEMENT EUROPÉEN QUANT À LA QUESTION RÉGIONALE ET LA RÉGIONALISATION .....</b>	 <b>139</b>
4.1 Mission, attributions et fonctionnement du Parlement européen .....	140
4.1.1 Bref historique de l'élection et du rôle du Parlement européen .....	140
4.1.2 Pouvoirs et compétences du Parlement européen .....	145
4.1.3 Organisation et fonctionnement du Parlement européen .....	152
4.2 Les principaux groupes de pression politique au Parlement européen .....	155
4.2.1 Le poids d'un cadre étatique national trop étroit, malgré des structures socio-économiques communes .....	156

	Page
4.2.2 Les groupes parlementaires européens ainsi que les grands courants politiques	160
4.2.3 Les groupes de pression politique favorables à l'établissement ou au renforcement de la régionalisation dans la Communauté européenne .....	173
4.3 Les principales associations pouvant influencer les groupes de pression politique au Parlement européen .....	184
4.3.1 Les associations de type constitutionnel	184
4.3.2 Les associations européennes, les partis et mouvements régionalistes pouvant avoir de l'influence sur certains groupes au Parlement européen .....	198
4.4 Conclusion du chapitre 4 .....	208
<b>PARTIE III</b>	
<b>LE FAIT RÉGIONAL : LES SOLUTIONS ENVISAGÉES ET MISES EN OEUVRE SOUS L'IMPULSION DES ÉTATS ET DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE POUR UNE MEILLEURE INTÉGRATION DES RÉGIONS .....</b>	<b>213</b>
<b>CHAPITRE 5</b>	
<b>LA POLITIQUE RÉGIONALE ET SES INSTRUMENTS : SOLUTION MISE EN OEUVRE AU NIVEAU NATIONAL ET AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE .....</b>	<b>215</b>

	Page
5.1 La politique régionale au plan national et les principaux instruments du processus de régionalisation .....	216
5.1.1 L'intégration de la politique régionale basée sur l'aménagement du territoire et la planification .....	218
5.1.2 La politique des aides régionales selon l'urgence .....	222
5.2 La politique régionale communautaire et ses instruments .....	226
5.2.1 L'action entreprise au niveau de la Communauté européenne .....	227
5.2.2 Les fonds structurels : instruments spécifiques de la politique régionale communautaire .....	231
5.3 Conclusion du chapitre 5 .....	243
<b>CHAPITRE 6 L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE PASSE DÉSORMAIS PAR UNE INTÉGRATION RÉGIONALE ET NON PLUS NATIONALE .....</b>	<b>249</b>
6.1 L'élaboration d'une véritable politique régionale et sa démocratisation peuvent-elles être une solution au problème régional? .....	250

	Page
6.1.1 L'élaboration d'une charte communautaire de la régionalisation dans le cadre de la politique régionale	253
6.1.2 La démocratisation de la politique régionale dans la Communauté européenne .....	263
6.2 Pour une meilleure politique régionale de la communauté européenne réussie et facteur d'intégration : le régionalisme <u>et</u> la régionalisation .....	275
6.2.1 La mise en oeuvre d'une véritable <u>régionalisation</u> tenant compte de l'existence du <u>régionalisme</u> .....	276
6.2.2 L'existence d'authentiques régions dotées d'organes élus démocratiquement et représentées au Parlement européen ....	291
6.3 Conclusion du chapitre 6 .....	328
<b>CONCLUSION</b> .....	335
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	343
<b>ANNEXES</b> .....	355



## INTRODUCTION

Les efforts accrus d'unification européenne déployés après la Seconde Guerre mondiale s'appuient sur une conviction : seule l'unification peut permettre de mettre fin aux conflits, aux effusions de sang, aux souffrances et aux destructions en Europe. On retrouve cette préoccupation fondamentale dans les trois Traités instituant les Communautés européennes<sup>1</sup>. Les objectifs premiers qui y sont énoncés sont : la sauvegarde et la consolidation de la paix, l'unification économique au profit de tous les habitants vivant dans la Communauté européenne par la création d'un grand espace économique et la recherche de l'unité politique. Même si ces Traités qui instituent les Communautés européennes ne fixent en détail que les principes et les mesures nécessaires à l'établissement et au fonctionnement du marché commun, l'union économique n'y est pas considérée comme une fin en soi mais comme une étape intermédiaire sur la voie de l'unification politique. Il est ainsi énoncé dans le préambule du Traité CECA que des «réalisations concrètes» créeront d'abord une «solidarité de fait», «l'instauration d'une communauté économique» devant fonder «les premières assises d'une communauté plus large et plus profonde entre les peuples». En outre, le préambule du Traité C.E.E. exprime la ferme volonté «d'établir les fondements d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens». L'unification économique de l'Europe, étape intermédiaire devant conduire à son unification politique, a pour objectif, dans le cadre de la C.E., d'accroître le niveau de vie, d'assurer le plein emploi et de développer l'économie, ceci pour tous les secteurs économiques régis par les trois Traités instituant les Communautés européennes.

Or, qu'en est-il aujourd'hui? Avons-nous atteint les objectifs d'intégration et d'unification qui avaient été fixés? Si ceux-ci sont en cours, ont-ils donné des résultats satisfaisants? Si non, pourquoi? Ou, comment aurait-on pu aborder certains problèmes d'ordre économique et politique? Autant de questions auxquelles nous essayerons de répondre. Autant de questions qui en appelleront d'autres. Cependant, avant d'entamer notre recherche, il nous paraît nécessaire et utile pour le lecteur, de définir les principaux mots-clés utilisés tout au long de celle-ci, tels que intégration (politique-économique), régionalisation, régionalisme, fédéralisme (autonomisme-séparatisme), puis de tenter d'en cerner les concepts.

- A- La définition de l'intégration peut se traduire brièvement par la réunion ou l'union sous la même direction et pour un objectif identique, des éléments de nature différente, mais ayant toutefois les mêmes préoccupations, qu'elles soient d'ordre économique et/ou politique. Ces éléments peuvent représenter des marchés économiques et commerciaux, des peuples ou ethnies, des cultures, des unités territoriales, des pouvoirs locaux et régionaux, etc. Dès lors, le concept de l'intégration peut faire l'objet d'imprécisions et d'abus, car celui-ci semble présenter des difficultés quant à s'accorder sur une définition circonscrite. Mais cette intégration pourrait tout au moins se concevoir comme une fusion des parties en un «tout», faisant converger les divers projets pour l'ensemble d'une communauté vers un optimum, et ceci en supprimant les discriminations. Or, un processus d'intégration, qu'il soit économique et/ou politique implique l'abandon éventuel de souveraineté, surtout dans le cadre de la fusion d'États en un tout. Ce processus ne paraît pas évident à réaliser à cause des oppositions et des divergences qu'il pourrait faire naître. Aussi, si l'on souhaite aboutir à une intégration politique, on doit envisager de passer par une intégration économique dans une première étape. Cette dernière semble devoir être relayée par l'intégration politique sous peine d'apparaître essentiellement comme «un grand marché commercial».



- B- La définition de la régionalisation peut se traduire par l'installation et le renforcement de collectivités territoriales sur une dimension spatiale importante. Celle-ci se situe à un niveau précédant immédiatement le gouvernement central. Il doit donc exister un degré élevé d'intégration entre les administrations nationales existantes et leurs services régionaux décentralisés. Or, dans cette optique, le concept de la régionalisation semble représenter une volonté de substituer la région à la nation (au sens traditionnel du terme), impliquant que le cadre de spécialisation soit désormais régional. La régionalisation apparaît donc comme un processus technocratique où l'optimum technique et spatial reste prééminent au niveau de la région et dont l'objectif final consiste à former un espace économique régional basé sur une recherche systématique de coproductions (entre régions, entre pays géographiquement contigus, etc.) d'une part, et l'intégration par l'absorption et l'assimilation de la région<sup>2</sup> dans «l'État-Nation» grâce à divers instruments politiques et techniques, d'autre part. Aussi, la régionalisation ne semble pas prendre en compte l'existence de communautés humaines culturelles issues de l'histoire et de la géographie et semble procéder d'un certain refus d'une véritable décentralisation territoriale.
- C- La définition du régionalisme peut se traduire par la juxtaposition de deux composantes, la conscience d'une communauté d'intérêts et l'aspiration à participer à la gestion de ses intérêts propres afin de promouvoir le développement de la vie et de l'organisation régionale en tenant compte de l'aspiration régionaliste. Ici, il s'agit de clarifier la notion de région laquelle demeure jusqu'à présent ambiguë, floue, aléatoire<sup>3</sup>. Dans ce cadre, le concept du régionalisme semble représenter une tendance à ne considérer que les intérêts locaux et régionaux, propres à une communauté humaine géographique et économique qui possède des éléments de ressemblance sur les plans ethniques et linguistiques. En fait, le régionalisme postule la valorisation

de circonscriptions géographiques plus étroites (donc de collectivités humaines plus réduites) que l'histoire et la géographie ont révélées afin de créer un équilibre envers les excès de l'État, dont l'inefficacité procède la plupart du temps du gigantisme d'une part, et de la méconnaissance ou de la négligence de l'existence de ces communautés humaines culturelles (ethniques et linguistiques) géographiques régionales. Un régionalisme de type constitutionnel impliquerait la création de structures représentant un intermédiaire entre une décentralisation administrative et le fédéralisme.

- D- La définition du fédéralisme peut se traduire par un système politique dans lequel plusieurs États se réunissent en confédération, tout en conservant chacun une autonomie relative, déterminée par une constitution. Dans cette optique, le concept du fédéralisme peut représenter une association de plusieurs États particuliers en un seul État collectif. Dès lors, on peut considérer qu'une fédération est l'union dans un État, de plusieurs États conservant leur indépendance respective, mais astreints, par le pacte constitutif, à respecter certaines mesures d'intérêt commun<sup>4</sup>. L'État fédéral admet, au contraire, un gouvernement unique, un pouvoir central, une diplomatie commune à tous les États associés (ex : Suisse, États-Unis, Canada). L'un des aspects politiques et techniques du fédéralisme peut être l'autonomie, voire le séparatisme. L'autonomie est le droit de se gouverner ou de s'administrer librement. Dans la plupart des cas, l'autonomie peut être limitée par une tutelle administrative. Le séparatisme est un schisme représentant une tendance à se séparer de l'État dont on fait partie, pour former un État indépendant (ex : le séparatisme rhénan). Cette tendance à se séparer de l'État pour en créer un autre fait l'objet de l'objectif principal de certains partis et mouvements régionalistes comme nous le verrons plus loin ( ex : Armée républicaine irlandaise ou IRA ; Front de libération national de la Corse ou F.L.N.C. ; Eusko Alkartasuna ou E.T.A. ; Movimiento

autonomista occitano ou M.A.O. ; etc.). Certaines régions d'Europe ont des tendances séparatistes (ex : Corse, Catalogne, etc.). En fait, si l'on conçoit une forme de fédéralisme pour l'Europe de demain, basée soit sur une fédération, soit sur une confédération, l'on devra tenir compte de quatre principes essentiels qui semblent représenter la «pierre angulaire» de l'édifice et résumés par :

- le pouvoir d'autodéfinition de leur territoire par les populations ;
- le pouvoir d'auto-affirmation de leur culture par ces mêmes populations ;
- le pouvoir d'auto-organisation pour celles-ci ;
- le pouvoir d'auto-gestion pour leur région.

Ces principes sont largement développés dans les travaux de Guy Héraud.

Or, qu'en est-il de la Communauté européenne? Quelle voie celle-ci a-t-elle choisie? Sur quoi se base la construction de l'Europe? Qu'en sera-t-il en 1993, avec l'ouverture des frontières nationales européennes<sup>5</sup>?

- E- Actuellement, la Communauté européenne est une juxtaposition d'États, ce qui retarde l'intégration politique de celle-ci. En effet, il existe douze parlements nationaux comprenant des appareils politiques nationaux, ainsi que douze exécutifs nationaux, entraînant des divergences de position selon la politique étrangère commune (ou économique) de chacun d'eux. La formation de l'Europe va-t-elle continuer comme un Marché commun ou va-t-elle devenir une véritable Communauté? Il est certain que la Communauté européenne offre plus d'espoir que les États traditionnels, car dès l'origine elle a travaillé sur les Communautés, par exemple les Fonds social ou agricole ou encore régional, ont une gestion basée sur des régions et non sur des pays... D'autre part, il est également nécessaire de briser le «cercle d'or» qui fait que l'on

s'intéresse uniquement aux pays riches pour donner maintenant la priorité aux régions «périphériques<sup>6</sup>».

La construction de l'Europe doit être basée sur le principe de l'unité dans la diversité. Or, divers facteurs économiques et sociaux influent dans le rôle des régions de la Communauté européenne : ceci a permis la résurgence de peuples aux aspirations locales et régionales bien définies<sup>7</sup>, que l'histoire a privé du pouvoir de décider pour eux-mêmes. Aussi, la renaissance de ce phénomène régional existe pour diverses raisons qui sont différemment perçues selon les États-membres de la Communauté européenne.

Pourquoi existe-t-il un symptôme de «crise régionale»? Comment l'expliquer? Pour quelles raisons ces problèmes régionaux déjà fort anciens ont-ils été mis en évidence tout en s'aggravant?

Pour répondre à ces divers problèmes et disparités régionaux, au lieu de prendre en compte les aspirations locales et régionales de la population, quel que soit les États-membres de la Communauté européenne, ou de l'Europe, les États ont opposé à ceux-ci un processus technocratique émanant du pouvoir central, en négligeant volontairement les réalités géographiques, économiques, historiques, culturelles, humaines (ethniques et linguistiques), qui est la régionalisation!

Or, si l'existence de ce phénomène régional correspondant à des aspirations régionalistes ou au régionalisme et celle de la régionalisation sont perçues pour différentes raisons par les États-membres de la Communauté européenne, c'est parce que plus que jamais les problèmes régionaux économiques et sociaux actuels les ont révélés. De plus, la régionalisation des États-membres de la Communauté connaît aujourd'hui certaines lacunes et les problèmes régionaux spécifiques à chacun des pays ont engendré l'élaboration et la mise en

oeuvre d'une politique régionale au niveau de chaque État-membre, et au niveau communautaire, comme nous le verrons plus loin. Or, les États-membres de la Communauté européenne (ou l'Europe!) ont tout d'abord été placés devant un choix difficile depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale : faut-il mettre en place, puis poursuivre la régionalisation? ou bien entamer l'intégration économique (et politique) de l'Europe? En réalité, leur choix s'est porté sur la première solution, en écartant délibérément la seconde, lors d'une première étape. Toutefois, en choisissant cette première solution, ils se sont régionalisés pour diverses raisons en fonction de différents facteurs multiples selon les États : historiques, économiques, culturels (linguistiques et ethniques), politiques, administratifs.

D'autre part, pourquoi la question régionale et la régionalisation n'ont-elles pas soulevées davantage d'enthousiasmes ou d'intérêts parmi les appareils politiques, les groupes de pression, et les hommes politiques, plus particulièrement au Parlement européen? Aussi, nous avons pu constater grâce à des entretiens, rencontres, interviews, ainsi que l'expédition de plusieurs dizaines de courriers contenant un questionnaire à des fins d'enquête, que ces deux aspects de la question ne rencontrent en définitive qu'un faible écho auprès des groupes politiques au Parlement européen (à part trois groupes politiques minoritaires).

Pourquoi les parlementaires européens ne sont-ils pas plus intéressés par ce problème? Ne sont-ils pas «coincés» dans leurs appareils politiques et idéologiques? Dans cette optique, l'intérêt de la question régionale, de la régionalisation, et dans une moindre mesure le régionalisme, ne font-ils pas l'objet de positions très personnelles, individuelles, dispersées, «transversales», mais convergentes de la part des parlementaires européens, en-dehors de leurs groupes (et appareils) politiques? Ces derniers ne sont-ils pas

influencés par des associations, partis et mouvements favorables à la région?

- F- Sur la base de ces diverses interrogations, nous nous sommes posés la question suivante : Quel rôle peut jouer la régionalisation dans la Communauté européenne en ce qui concerne l'intégration économique et politique?

En effet, les États-membres de la Communauté européenne ont mis en oeuvre au niveau national une politique régionale basée principalement sur l'aménagement du territoire, la planification, la politique des aides régionales selon l'urgence. Celle-ci a été complétée beaucoup plus tard par la mise en oeuvre d'une politique régionale communautaire afin d'augmenter l'efficacité et l'efficacité des politiques régionales nationales. Ces différentes politiques régionales, que ce soit au niveau national ou au niveau communautaire, ont-elles donné les résultats escomptés? Le bilan de celles-ci présente des aspects positifs, mais comporte des faiblesses et des limites. Outre que ce bilan révèle des points positifs, il renvoie néanmoins aux questions suivantes : La politique régionale peut-elle être un des facteurs déterminants pour l'intégration de l'Europe<sup>8</sup>? Si c'est le cas, quelle politique régionale pour l'Europe de 1993? Enfin, la régionalisation et la politique régionale peuvent-elles contribuer à l'intégration politique de l'Europe?

Dès lors, les États ayant choisi la voie de la régionalisation au lieu de celle de l'intégration, se trouvent actuellement dans une impasse. Aussi, il nous semble nécessaire de passer désormais par un intégration régionale et non plus nationale pour tenter de réaliser l'Unification européenne.

Pour atteindre ce but, tout en apportant une solution au problème régional, ne faut-il pas :

- élaborer une véritable politique régionale et la démocratiser?
- prendre en compte pour une meilleure politique régionale, le régionalisme conjointement à la régionalisation (et non l'un contre l'autre)?
- se doter «d'authentiques régions» comportant des organes élus démocratiquement et représentées au Parlement européen?

Dans cette étude, nous avons tenté de démontrer que pour réussir l'intégration de la Communauté européenne dans un premier temps, puis celle de l'Europe dans un second, qu'elle soit économique et politique, il apparaît nécessaire de passer par les régions et non plus par les États, surtout à la lumière des récents événements survenus en Europe de l'Est d'une part, et à l'approche de l'échéance de 1993 avec l'application complète de l'Acte Unique européen, d'autre part.

- G- Aussi, pour étayer notre démonstration et tenter de résoudre la problématique, nous avons présenté notre travail en trois parties, représentant chacune respectivement : l'état de la question concernant les problèmes régionaux, la problématique où nous expliquons pourquoi ces problèmes existent, enfin, les solutions mises en oeuvre sous l'impulsion des États et celle de la Communauté européenne afin de résoudre ces problèmes régionaux. Celles-ci sont complétées par des solutions préconisées par nous-mêmes.

Dans la première partie, nous exposons l'état de la question à propos du fait régional et de la renaissance du phénomène régional dans la Communauté européenne. Au cours d'un premier chapitre, nous y décrivons les diverses conceptions de la région ainsi que les problèmes posés sur le plan régional dans la Communauté. En effet, des disparités régionales apparaissent au niveau de chaque État-membre et au niveau communautaire. Ces disparités sont d'ordre démographique; de sous-emploi et de chômage ; ainsi que de déséquilibres dans

les revenus. Dans un second chapitre, nous montrons que la résurgence du phénomène régional et la régionalisation de l'espace territorial européen sont les conséquences des disparités régionales, elles-mêmes provoquées par la diversité et la nature différente des problèmes régionaux.

Dans une deuxième partie, nous présentons la problématique: le fait régional s'est imposé aux États qui ont été placés devant un choix difficile entre la régionalisation ou l'intégration dans la Communauté européenne. Au chapitre 3, nous mettons en évidence les raisons qui ont conduit les États à se régionaliser puis à pratiquer la régionalisation dans la Communauté. Celles-ci se basent essentiellement sur des facteurs historiques, économiques, culturels (linguistiques et ethniques), politiques et administratifs influents. Au chapitre 4, nous montrons que les principaux groupes de pression politique au Parlement européen ne sont pas préoccupés par la question régionale et la régionalisation (donc pas favorables), à part trois groupes politiques minoritaires et que ces questions font l'objet de positions dispersées, individuelles, personnelles, mais convergentes, «transversales» et discrètes de la part de parlementaires européens. Ceci nous a été confirmé à l'occasion de rencontres, d'interviews, de discussion et d'une enquête menée par nos soins suite à l'expédition de nombreux courriers (une centaine !) contenant un questionnaire. Nous nous sommes rendus plusieurs fois à Bruxelles au Parlement européen, à la Commission des Communautés économiques européennes et au Conseil de l'Europe, entre autres. De nombreux parlementaires européens (ainsi que trois groupes politiques) sont influencés par des associations, partis, mouvements fédéralistes et/ou régionalistes, qu'ils soient à objectif culturel, économique, politique.

Enfin, dans la troisième partie, nous exposons les solutions envisagées et mises en oeuvre sous l'impulsion des États et de la Communauté européenne pour une meilleure intégration des



régions dans le cadre du fait régional. Au chapitre 5, nous montrons que la politique régionale et ses instruments mise en oeuvre au niveau national et au niveau communautaire, si elle représente une partie de la solution au «fait régional», elle se révèle néanmoins insuffisante, incomplète, voire inadaptée dans certains cas, malgré l'utilisation et la réforme des fonds structurels ainsi que divers instruments de la politique régionale communautaire. Au chapitre 6, et afin de compléter l'action déjà entreprise au niveau de la Communauté européenne, ainsi que celle menée par les États-membres, nous proposons différentes solutions possibles, à la fois aux problèmes régionaux et au processus d'intégration économique et politique de la Communauté. Ces solutions reposent principalement sur l'élaboration d'une véritable politique régionale et sa démocratisation, ainsi que deux facteurs conjoints primordiaux d'intégration dans le cadre d'une meilleure politique régionale communautaire réussie : le régionalisme et la régionalisation<sup>9</sup>. Ces deux facteurs peuvent également contribuer largement au processus d'intégration et d'unification politique de la Communauté européenne.

H- Concernant la méthodologie, nous avons utilisé :

- une documentation livresque acquise ; reçue de la part d'organismes et institutions locaux, régionaux, européens ; consultée en bibliothèques.
- des documents de séance et de travail (internes) de la Commission des Communautés européennes et du Parlement européen.
- l'envoi de courriers (une centaine) auprès d'associations, d'organismes, de partis, de mouvements, qu'ils soient culturels, fédéralistes, régionalistes, européens, dont les objectifs sont culturels, économiques, politiques.
- l'envoi de courriers auprès de parlementaires européens, de personnalités politiques, des groupes politiques au Parlement européen (une soixantaine), contenant chacun

un questionnaire pour les besoins de notre enquête à propos de la question régionale et de la régionalisation.

- ce questionnaire se veut volontairement semi-directif, suffisamment ouvert, afin de laisser l'interlocuteur s'exprimer librement sur le sujet, et de conserver une certaine fiabilité des idées émises sur les questions posées lors de l'exploitation des réponses et des résultats obtenus.
- l'étape suivante concerne la prise de rendez-vous par téléphone.
- enfin, les rencontres et interviews, aussi bien en France qu'à l'étranger, notamment à Bruxelles<sup>10</sup>, où nous avons enregistré les conversations grâce à l'utilisation d'un «conférencier»<sup>11</sup>.
- le terrain d'enquête n'est pas très favorable car nous n'avons pas reçu toute l'audience que nous aurions espéré.

Malgré notre disponibilité permanente à nous déplacer et à rencontrer les personnes concernées, nous avons eu beaucoup de difficultés à les joindre quand cela fut possible. En effet, certaines personnes pressenties par courrier et par téléphone, intéressées directement par la question régionale et la régionalisation, n'ont pu être rejointes. Ceci est peut-être dû aux consignes laissées à leurs entourages.

## NOTES

1. La Communauté européenne fonctionne selon les règles établies par le Traité de Paris (1951) et par les Traités de Rome (1957), que tous les États de la Communauté ont signé. Le premier de ces Traités a institué la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), les seconds ont donné naissance à la communauté économique européenne (C.E.E.) et à la Communauté européenne de l'Énergie atomique (C.E.E.A.) mieux connue sous le nom d'EURATOM.
2. Au sens traditionnel du terme...

La région en France est une collectivité territoriale jeune, élue au suffrage universel depuis quatre ans, alors que le département existe depuis environ deux siècles. En fait, le problème de la France aujourd'hui est celui de pouvoir affirmer la force des régions par rapport au département, dans le système centralisateur jacobin, ce qui nous paraît pratiquement inconciliable. D'autre part, la montée en «puissance» de la région en France s'est effectuée par paliers successifs : 1964, 1972, 1982 et mars 1986 (avec la première élection des Conseils régionaux au suffrage universel direct).

3. Le terme «région» est un «mot pavillon» qui est investi de sens divers selon le point de vue de celui qui utilise le mot et selon des époques différentes, voire selon les pays. Il peut recouvrir des significations selon les différentes langues, le contexte socio-économique et politique, etc. Aussi nous tentons d'en donner une définition plus précise au cours d'une autre recherche déjà réalisée pas nous-mêmes : **Le régionalisme et la régionalisation comme solutions aux problèmes internationaux d'intégration. Essai comparatif pour l'avancée des Communautés économiques latino-Américaines.** Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Paris III - Sorbonne Nouvelle, 1990, 562 p.
4. Comme l'ancienne Confédération germanique.
5. Suite à la signature de l'Acte Unique européen en février 1986.
6. La nouvelle ligne budgétaire en est un début.
7. Tant sur le plan géographique, que culturelles (ethniques et linguistiques) qu'économiques, politiques, etc.
8. L'intégration de l'Europe ne doit pas représenter uniquement un grand marché économique comme c'est largement développé dans le texte de l'Acte Unique européen...
9. M. Lambinet. **Le régionalisme et la régionalisation comme solutions aux problèmes internationaux d'intégration. Essai comparatif pour l'avancée des Communautés économiques latino-américaines.** Thèse de doctorat en sciences économiques, Université de Paris III-Sorbonne Nouvelle, 1990, 562 p.
10. Paris, Rennes, Poitiers, Perpignan, Pau, Bordeaux, Arras, Nantes, Toulouse, etc.
11. Petit magnétophone de poche.



## **PARTIE I**

### **LE FAIT RÉGIONAL : LA RENAISSANCE DU PHÉNOMÈNE RÉGIONAL DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE**



## CHAPITRE I

### LES DIVERSES CONCEPTIONS DE LA RÉGION ET LES PROBLÈMES POSÉS SUR LE PLAN RÉGIONAL DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Les problèmes régionaux et la prise de conscience du fait régional nous apparaissent liés à l'évolution économique, sociale et politique de notre temps. Ni l'Europe, ni les pays évolués n'en ont l'exclusivité. Ces problèmes et cette prise de conscience n'en sont pas moins avant tout le fait de distorsions dans une évolution qui est celle des pays de type européen. En effet, l'idée régionale est dans l'air parce que toutes sortes de facteurs convergents tels qu'économiques, sociaux, historiques, politiques, psychologiques, contribuent à faire de la région une zone d'intérêts ou de problèmes communs :

- ceux-ci peuvent être suffisamment homogènes et différenciés par rapport à ceux des autres régions.
- cette zone peut représenter une circonscription administrative adaptée aux besoins nouveaux.
- cet espace peut être un «espace opérationnel» aux dimensions des problèmes qui se posent aujourd'hui en matière de sous-développement et de mise en valeur du territoire.

Notre propos n'est pas de vouloir tout ramener ici à une explication économique, mais il nous faut bien convenir que les facteurs économiques et sociaux l'emportent généralement sur les autres dans l'évolution des problèmes régionaux, et, en tout cas,

qu'ils les conditionnent étroitement. C'est dans toute l'Europe non fédérale pratiquement, qu'apparaissent les signes de malaises ou de problèmes régionaux. On en a pour preuve, les événements survenus récemment dans les pays de l'Europe de l'Est.

Ainsi, la République fédérale d'Allemagne n'est pas sans avoir elle aussi ses problèmes régionaux (provoqués, en particulier, par l'afflux tout récent des réfugiés de l'Est), mais ces problèmes se posent évidemment d'une autre façon que dans les pays plus ou moins centralisés. En France, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en Espagne, en Italie et en Belgique, (sans parler de l'Europe de l'Est), nous voyons se multiplier les symptômes d'une sorte de crise régionale. L'aspect économique est généralement prédominant, mais venant aggraver le mécontentement provoqué par le malaise économique et social, des éléments d'ordre politique, linguistique ou ethnique interviennent et montrent que ce phénomène régional est général et perçu de façon diverse<sup>1</sup>.

Aussi, le concept de région est assez ambigu et peut recouvrir de nombreux domaines qui peuvent être définis par un ou plusieurs facteurs complexes et parfois flous. Par exemple, on peut entendre par «région», les entités situées immédiatement au-dessous du niveau de l'État central, dotées de la représentativité politique, celle-ci étant assurée par l'existence d'un Conseil régional élu, ou à défaut, par une association ou un organisme constitué au niveau de la région par les collectivités de niveau immédiatement inférieur. C'est une notion à caractère administratif et politique.

Aussi, le terme de «régions» peut se référer, tout en les complétant, aux définitions données par la Communauté européenne (Direction de la politique régionale) et par le Conseil de l'Europe (Comité de coopération pour les questions municipales et régionales des ministères de l'Intérieur), comme nous le verrons plus loin.

De même, la régionalisation n'est pas le fruit d'un hasard, n'est pas perçue de la même manière dans les différents pays européens, et ne se pratique pas pour les mêmes raisons dans les



douze pays, États-membres de la Communauté européenne. Ainsi, certains pays de la Communauté ne sont pas encore régionalisés comme la Grèce ou l'Irlande mais on assiste dans l'ensemble à une prise de conscience de la nécessité d'adopter la voie de la régionalisation pour résoudre de nombreux problèmes de développement, pour réduire des disparités régionales entre des régions prospères et des régions défavorisées. Le présent chapitre a pour but de présenter les diverses conceptions de la région et les problèmes posés sur le plan régional dans la Communauté européenne. Les différentes notions de région possibles selon des conditions physiques, humaines, politiques considérées, seront abordées au cours d'une première section. Ensuite, nous analyserons au cours d'une seconde section les problèmes posés sur le plan régional selon la diversité et la nature de ceux-ci, et mettrons en évidence les disparités régionales. Nous nous apercevrons que malgré la mise en place progressive d'une Europe communautaire depuis une trentaine d'années, ces disparités régionales n'ont fait que s'élargir, aussi nous nous posons la question : qu'en sera-t-il au 1er janvier 1993, avec la mise en application du Grand marché unique européen et la suppression des frontières nationales entre les douze États-membres de la Communauté ?

## 1.1 LES DIFFÉRENTES NOTIONS DE RÉGION

Avant d'aborder les problèmes posés sur le plan régional, il nous paraît nécessaire de présenter les différentes conceptions de la région, afin d'aider le lecteur à mieux comprendre les difficultés auxquelles nous sommes actuellement confrontés, que ce soit dans la Communauté européenne, en Europe, ou quelle que soit la région du Monde.

Le fait de clarifier la notion de région, permettra par la suite de mieux saisir les avantages que peuvent procurer, dans une certaine mesure, la régionalisation, ainsi que ses répercussions sur le processus d'intégration européenne. Pour Littré, la région est définie comme une «grande étendue de pays» et peut être déterminée soit

par l'unité de gouvernement, soit par des relations de moeurs ou d'origine chez les peuples qui y résident, soit par la similitude de la géologie, du relief, du climat, etc... ou des productions. Il tente de préciser le sens du terme en écrivant : «Région, par rapport à pays, indique quelque chose de plus indéterminé ; l'Europe est une région, et non un pays. La France est un pays et non une région». Comme nous pouvons le remarquer, la définition du terme région reste ambiguë, floue, et peut varier selon le problème envisagé. Or définir une région, c'est nécessairement la délimiter car l'espace est infini ou indéterminable. Toute frontière tracée dans l'espace est, par définition, arbitraire. La délimitation d'une région, par conséquent la définition elle-même de la région, est artificielle, relative, contingente. Il est possible d'étudier la notion de région comme «simple approche» : la région au niveau national et la région au niveau européen, et notamment à l'horizon de 1993! Par ailleurs, la région retenue dans une étude peut être basée sur des concepts divers puisque la notion même de région fait l'objet de définitions très différentes, comme nous allons pouvoir le constater. (En effet, la bibliographie effectuée par E. Juillard sur l'évolution de la notion de région dans la géographie française, donne une idée de cette diversité). En réalité, il y a un manque total de précision dans la définition même de la notion de région, comme le souligne C. Ponsard. «La principale difficulté dans ce domaine, réside en ce que la région semble échapper à toute définition analytique»<sup>2</sup>.

La région peut être considérée comme une simple généralisation de l'esprit. Le choix de la région, la définition de ses frontières, de son centre, de ses structures, dépendent du problème envisagé. Aussi, sa réalité se fonde surtout sur le peuple ou l'ethnie qui la compose, les activités économiques qui la font vivre, les liens économiques et commerciaux qui l'animent, l'autorité administrative qui la contrôle, les groupes politiques qui la séduisent et qui la mènent éventuellement. Chaque question prise en considération fera correspondre une région différente. Pourtant, il devrait être possible de définir une structure de région idéale, mais cette étude pourrait faire l'objet d'une recherche ultérieure. En fait, l'ambiguïté pesant sur la notion de région découle en grande partie

de l'existence de deux concepts principaux différents de région : tout d'abord, la région peut être considérée comme l'objet même de l'étude régionale ou le « substratum » de la réalité à observer ; ensuite, et en particulier pour les économistes, la région devient un instrument d'analyse. D'autre part, géographes ou sociologues optent généralement pour la notion de région en tant qu'objet d'étude, car la tâche essentielle pour eux est de décrire le milieu physique, les comportements sociologiques, la répartition des activités économiques. En revanche, pour les économistes, la notion de région n'est plus un simple objet d'étude : elle devient un moyen et un instrument de l'analyse économique permettant d'expliquer par exemple la localisation des agents et activités économiques, les transformations que subissent ces phénomènes de localisation pendant un processus de développement économique, etc.

Or, dans le cadre précis de l'étude qui nous intéresse, qu'est-ce que la région au niveau européen ? La définition de la notion de région donnée par le Conseil de l'Europe est également ambiguë : « Un territoire de dimension moyenne susceptible d'être déterminé géographiquement et qui est considéré comme homogène ». G. Héraud analyse cette définition. En effet, la notion de « dimension moyenne » est entièrement subjective et les régions peuvent être tracées au regard de critères différents : historique, économique, culturel ; et ceux-ci sont loin de coïncider toujours. « Existe-t-il, en cas de discordance, quelque principe directeur permettant de dicter un choix ? »<sup>3</sup>. Aussi, on s'accorde pour reconnaître qu'il existe donc des critères différents pour définir « une notion de région », et par conséquent pour délimiter une région ; ceux-ci pouvant être d'ordre : géologique, géographique, historique, naturelle, culturelle ou sociologique, linguistique, ethnique, politique, administrative, économique, militaire, stratégique ou géopolitique, démographique, frontalière et transfrontalière, etc. Les principaux critères pour définir la « notion de région » sont résumés selon ces différentes considérations.

### 1.1.1 Les conditions physiques

#### Le facteur géologique

L'analyse de la structure de la Terre (Gaéa) retient les phénomènes d'origine externe et les phénomènes d'origine interne. Le facteur géologique pour la création de «régions géologiques» est relativement aisé à être utilisé, toutefois la concordance avec des «régions d'administration» ou «économiques», l'est beaucoup moins. Les «régions géologiques» peuvent être observées par la stratigraphie (définition de la nature du substrat rocheux, de l'origine, de l'âge), la lithologie (étude de la dureté relative des roches déterminant dans certains cas l'action de l'homme), la tectonique (étude des déformations des roches), etc, mais un choix de facteurs géologiques déterminants est difficile à découvrir, surtout pour l'identification des régions homogènes et des régions «diverses».

#### Le facteur géographique

La géographie est la «description systématique et scientifique de l'état actuel de la Terre, autrement dit de la planète à la surface de laquelle vivent les hommes»<sup>4</sup>. On peut distinguer la géographie physique, la géographie économique, humaine, politique, historique, mathématique, etc. Or, comment peut-on définir clairement la notion de région, quand on sait que la géographie a toujours été une discipline difficile à définir quant à son objet et quant à son contenu, vu l'ambivalence naturelle des directions d'étude ? Le «paysage», combinaison de traits physiques (topographie, géologie, végétation, etc.) et humains (peuplements agricoles) permet de se rendre compte de l'uniformité d'un ensemble ou de déceler dans l'espace la répétition de certaines structures. En réalité, il est difficile de déterminer un facteur géographique «type». Chaque particularité contribue à l'élaboration d'un schéma d'ensemble, d'une structure d'ensemble. Une idée qui pourrait être développée sous l'angle de la régionalisation concerne les pays où existe une vieille et stricte adaptation de l'homme au milieu

physique, s'intégrant dans un type d'unité régionale appelé «pays» par Vidal De La Blache. Ces «pays» s'inscrivent parfaitement dans un canevas adapté à la planification, car ils possèdent un degré élevé de cohésion dans les relations entre l'homme et le milieu. Or, dans le cadre de l'Europe de 1993, la Communauté européenne ne possède pas suffisamment ce degré de cohésion dans les relations entre les communautés humaines (au sens «ethnique») existantes et le milieu. C'est ce qui la rend fragile dans son édification et nous aurons l'occasion de nous en rendre compte tout au long de l'étude.

### Le facteur naturel

On peut également essayer de définir la région selon des facteurs naturels. La nature crée de vastes ensembles homogènes. Or, des espaces géomorphologiques, climatiques et biogéographiques ne se confondent pas obligatoirement malgré que des interactions existent sous toutes les latitudes. Les travaux des climatologues démontrent que la forêt conditionne les microclimats et le macroclimat par la puissance de son évapotranspiration. La région naturelle peut retenir uniquement des critères physiques, plus particulièrement le climat et la végétation, car elle peut combiner des traits physiques et des caractéristiques humaines. Le déterminisme un peu abrupt a conduit à une définition de «régions naturelles» où relief et végétation, mais également densités humaines, modes d'habitat, activités économiques, usages et mentalités, procède directement ou indirectement de l'ordre de la nature. Or celles-ci sont une résultante de phénomènes géologiques, géomorphologiques, climatiques, pédologiques, biogéographiques où selon les cas, l'un des éléments physiques du milieu ou un groupe de ces éléments donne la tendance et les limites de la région.

La région naturelle est donc multivariée, résultant de la combinaison de nombreux facteurs (relief, climat, végétation, etc.) et reste imparfaitement synthétique. Cette conception de la région peut être critiquable, et ne correspond de toute manière plus à la problématique actuelle de la régionalisation, car les

correspondances entre régions naturelles et surfaces géologiques homogènes sont assez rares.

### 1.1.2 Les conditions humaines

#### Le facteur historique

À l'origine les régions étaient les «pagi». Ce terme latin désignait les «pays» de la Gaule, c'est-à-dire les territoires des tribus. Ces «pagi» étaient groupés en «civitates», c'est-à-dire en «cités» car ils étaient trop exigus pour former des États. Or, il ne s'agit aucunement de villes, car la Cité était «un peuple organisé» représentant une unité politique essentielle de la Gaule, c'est-à-dire une personne morale dotée d'institutions (P. Gaxotte). Rome organisa son administration impériale de façon très légère en respectant les «cités», leurs limites, leur autonomie pendant plus de trois siècles. Cette empreinte si durable de l'organisation gallo-romaine, nous la devons surtout au christianisme, car l'Église a calqué sa hiérarchie sur celle de l'Empire romain, lequel avait adopté les cadres celtiques. En effet, l'Église demeure la seule institution solide et stable après l'effondrement de l'Empire romain : l'Évêque, puissance à la fois spirituelle et temporelle, incarne la durée pendant plus d'un millénaire tandis que les guerres et les héritages font et défont les domaines féodaux. Plus tard, la féodalité établit de véritables États (Bourgogne, Bretagne, Flandre, etc.) et ceux-ci atteignent de 6 000 km<sup>2</sup> (France, Allemagne, Italie) à 33 000 Km<sup>2</sup> (Bretagne, Hesse), ce que l'on nommerait aujourd'hui la «dimension régionale». À la Révolution, les réformateurs condamnent l'absolutisme administratif, recommandent la généralisation d'assemblées représentatives analogues aux États provinciaux. Le découpage départemental en France est facilité par la répartition assez homogène d'un peuplement à dominante rurale. L'exemple français du découpage territorial à cette époque est largement suivi par d'autres pays européens et pour délimiter ces groupements régionaux, on s'efforce de concilier divers facteurs tels que : le «rayonnement des grandes

villes», les «particularités agricoles», la «formation historique», dans la mesure où les anciennes provinces doivent leur existence et leur configuration à des réalités profondes et séculaires.

### Le facteur culturel ou sociologique

L'enracinement régional est indispensable à l'épanouissement de l'individu : la nation est fondée sur la région et le nationalisme est fondé sur le régionalisme et sur la tradition (principe de M. Barrès). Chaque province ou chaque région revendique sa personnalité, car c'est une manière d'échapper à l'anonymat, à l'uniformité des mégalofoles concentrationnaires, à l'univers «glacé» des technocrates professionnels, et s'enraciner dans un pays et dans une histoire. Ainsi, la notion de région sur le plan culturel ou sociologique est un territoire géographique constituant une entité propre ou un ensemble de territoires semblables et dont la population possède certains éléments en commun : culture, langue, ethnie, tradition historique, confession religieuse. Cette population souhaite sauvegarder la spécificité culturelle qui en résulte et la développer afin de promouvoir le progrès culturel, social, économique. Or, actuellement, cette notion de région ne s'applique pas aux régions de l'Europe ou de la Communauté européenne, telle que la définit chacun des États-membres.

#### a) Le critère linguistique

La notion de région linguistique procède pour préalable d'une délimitation d'un groupe linguistique. Or, celui-ci peut être établi soit sur une base philologique, soit sur une base géographique. La délimitation philologique met en évidence le problème des dialectes et patois qui morcellent les langues et estompent les grandes divisions linguistiques. Sur le plan géographique, le facteur linguistique révèle qu'il est à la fois le plus clair et le plus riche de sens : il procure un découpage relativement simple et précis, avec des zones plurilingues pour les régions mêlées. D'indéniables et subtiles corrélations existent entre la langue, la littérature et les

autres composantes d'une culture telles que la musique, l'architecture, la peinture. Il doit être également possible de saisir la psychologie des peuples, ou tout au moins leurs mentalités grâce au facteur linguistique. En fait, l'extermination d'une langue entraîne celle de la culture dont cette langue est l'expression, de même, la langue représente la plus importante des composantes objectives de l'ethnie.

b) Le critère ethnique

La notion de région sur le plan ethnique est un territoire géographique constituant une entité propre et dont l'ensemble des individus réunit des caractères communs héréditaires. Aussi, la base de l'ethnie est la race qui peut être étudiée génétiquement (facteurs héréditaires) ou anthropologiquement (facteurs physiques). Les généticiens entament leurs recherches à partir des gènes, les anthropologues par la morphologie (cheveux, crâne), etc. La subdivision de l'espèce humaine, descendant d'un ancêtre commun, l'Homo Sapiens, en «grandes races» est admise par l'UNESCO. Cette dernière explique la formation par mutations des gènes, des trois grandes races, les Blancs, les Jaunes, les Noirs. Ces mutations ont été provoquées par l'influence de l'environnement, des facultés d'adaptation au milieu, etc. L'ethnie, c'est donc le peuple que l'on considère par rapport à des origines raciales supposées assez homogènes et constituant une collectivité présentant certains caractères distinctifs communs de langue, de culture ou de civilisation.

La région est un territoire géographique ou un ensemble de territoires semblables qui constitue une entité propre, dont la population possède certaines traits en commun (langue, culture, tradition historique, confession religieuse, intérêts liés à l'économie et aux transports) et souhaite sauvegarder la spécificité qui en résulte et la développer afin de promouvoir le progrès économique, social et culturel<sup>5</sup>.



Bien entendu, il n'est pas nécessaire que toutes ces caractéristiques soient à chaque fois réunies, mais on peut se rendre compte à l'analyse des diverses régions de la Communauté européenne, que très rarement celles-ci ont été élaborées sur ce critère ethnique<sup>6</sup>.

### Le facteur économique

La notion de région économique se définit par les liens économiques formant une véritable trame entre les différentes unités qui la composent. On peut dire d'une manière différente, qu'une région économique est la zone d'influence d'un pôle, influence s'identifiant et se mesurant en termes de flux économiques. D'autre part, «une région économique claire est un heureux accident, plutôt qu'une subdivision naturelle des États»<sup>7</sup>. Aussi, au niveau des problèmes économiques, le passage de la nation à la communauté supranationale européenne de 1993 impliquera certainement que la vie soit redonnée aux régions, surtout les plus déshéritées, grâce aux crédits accordés et financés par les fonds structurels (F.E.O.G.A., F.E.D.E.R., F.S.E.)<sup>8</sup>, ainsi que ceux des Programmes intégrés méditerranéens (P.I.M.) devant se dérouler en France, Italie et Grèce, de 1986 à 1991, comme nous le verrons plus loin. En fait, les régions de l'Europe (et de la Communauté européenne) n'ont été créées que rarement sur la base de conditions humaines, et lorsqu'elles l'ont été, c'est le facteur économique qui a été privilégié. De plus, elles ont été élaborées dans le cadre propre et étroit des États et non celui plus large de l'Europe ou de la Communauté !

#### 1.1.3 Les conditions politiques

L'accroissement des compétences d'un État se solde actuellement par une superposition des circonscriptions administratives où une multitude d'organismes, de commissions et de ministères réservent à des techniciens expérimentés à un niveau centralisé et spécialisé, des décisions affectant parfois de très près la vie locale. On peut parfois dénombrer plusieurs dizaines de

découpages différents du territoire, comme si le poids du passé peut expliquer que l'Église ou l'armée aient gardé un système de circonscriptions propres, comme pour les différents ministères (Défense nationale, Éducation nationale, Santé publique, Agriculture, etc.).

### Le facteur géopolitique

La stratégie comme le politique, intègre la guerre mais ne s'y limite pas. La géopolitique des rapports de forces dans les régions diverses du monde contemporain reflète des réalités multiformes, complexes et parfois impossibles à représenter<sup>9</sup>. Aussi, les trois notions de région - militaire - stratégique - géopolitique - sont indissociables car la géopolitique commande le stratégique lequel conditionne le militaire. Au plan territorial, la région militaire ne correspond qu'à une structure administrative élaborée en fonction de la localisation géographique du pays, par rapport à ses voisins limitrophes, renforçant certains éléments de ses régions périphériques qui pourraient présenter certaines faiblesses d'ordre géographique (relief, chaîne montagneuse «frontière naturelle», fleuve «frontière»), historique (Traités d'alliance et de non agression, liens communautaires), culturel (culture, histoire, religion, ethnie, langue, etc. communes).

La plupart des circonscriptions créées, le sont en définitive à la dimension de l'espace régional : dans ce sens, la région peut être considérée comme une organisation de défense, un relais de déconcentration administrative.

### Le facteur politique

La notion de région (au niveau politique) dans l'État ne peut être considérée comme une entité indépendante, mais comme la partie d'un tout, liée aux autres unités régionales et subordonnée à la conception nationale du bien-être commun. La région n'est donc pas une fin en elle-même dans un État souverain, mais un instrument du bien-être national : elle ne devrait pas être conçue comme un organe

de pure décentralisation administrative mais comme une entité dotée d'une autonomie politique («d'un centre d'auto-gouvernement démocratique») capable d'élaborer, d'adopter et de mettre en oeuvre une orientation conforme à ses intérêts particuliers (éventuellement différente de celle de l'État...). La région sur le plan politique peut engendrer un mouvement régionaliste lequel répond généralement à trois préoccupations :

- le souci de répartir plus équitablement les tâches des pouvoirs publics : un échelon de regroupement et de coordination est nécessaire entre l'administration centrale et le niveau communal.
- la volonté d'aménagement du territoire : il s'avère indispensable que les zones défavorisées puissent jouer leurs chances. En effet, si celles-ci n'offrent pas de responsabilités au niveau régional à leurs élites, elles ne les retiendront pas.
- le sentiment d'une intensité croissante mais diffus étant une des formes de l'exigence humaniste : il s'agit de s'affirmer en montrant ses origines «ethno-culturello-linguistique».

La notion de région sur le plan politique devrait donc se baser sur un statut très libéral, sans perdre pour autant l'autorité et l'unité de l'État.

### Le facteur administratif

La notion de région administrative est basée sur sa délimitation répondant ainsi à un souci de rationalisation. Ces régions doivent permettre une administration aussi efficace que possible. La région administrative, résultat d'un découpage de l'État à des fins administratives (provinces, départements, comtés, Kreiss, etc.) est souvent l'héritage d'un passé ancien remontant parfois à plusieurs siècles. La division d'une région en circonscriptions territoriales (souvent discutable) reste néanmoins précise et simple, malgré que des organes administratifs aient

foisonné et qu'ils se soient taillé des domaines qui se chevauchent. La région administrative est importante pour une analyse des structures (statistiques régionales) et pour une politique régionale cohérente, dans la mesure où les pouvoirs administratifs régionaux ont un rôle à jouer dans cette politique. De plus pour être efficace et efficiente, la région doit tenir un rôle de relais dans l'organisation administrative de l'État. En principe, la région administrative ne correspond à aucune notion économique de la région, les frontières administratives coupent souvent des espaces pouvant être considérés comme économiques. Il existe une corrélation très étroite entre la notion de région administrative et celle de région politique.

En résumé, la notion de région fait l'objet de définitions nombreuses et très différentes. Ainsi, comme nous l'avons vu, il existe des facteurs différents pour délimiter les zones d'enquête économique et sociale, et donc les régions faisant l'objet d'un plan<sup>10</sup>. De même, on peut distinguer la région climatique, la région de montagne, voire la région frontalière, dans le domaine de la géographie. La science politique définit généralement les régions comme des unités administratives. L'ensemble de ces définitions pourrait être classé en deux catégories principales : d'une part, la région peut se définir par l'histoire sous l'empreinte de la tradition (par l'existence d'un certain groupe humain ethniquement homogène et «façonné» par le temps) ; et d'autre part, par les nécessités de mise en oeuvre de politiques gouvernementales contemporaines dans les domaines du développement économique et de l'aménagement du territoire. Ceci implique la création de circonscriptions territoriales appropriées aux progrès techniques et aux innovations technologiques (télécommunications, bureautique, communications rapides, etc.), adaptées à la répartition spatiale des bassins d'emploi conduisant ainsi à l'élaboration de planifications régionales dans le domaine de l'économie, prenant elles-mêmes en considération la spécificité des régions afin d'améliorer les conditions de la vie économique, sociale, culturelle. L'élaboration de ces planifications régionales doit être établie en corrélation avec les secteurs de la recherche, de la formation, de l'éducation générale et professionnelle.

Tous ces types de régions sont avant tout des «communautés humaines étroitement liées à un site et caractérisé par l'harmonie entre histoire, culture, géographie et économie, harmonie qui unit la population dans la poursuite d'objectifs et d'intérêts communs»<sup>11</sup>. (Exemple : le pays Basque, la Bretagne, la Corse, le Haut-Adige).

En réalité, les régions de la Communauté correspondent à certains des critères énoncés précédemment, mais jamais parfaitement, et sont surtout le fruit des hasards de l'histoire, comme nous nous en apercevrons au cours de cette étude. Aussi, de nombreux problèmes se posent sur le plan régional, tant au niveau économique que social, et c'est ce que nous nous proposons d'aborder à la section suivante.

## **1.2 LES PROBLÈMES POSÉS SUR LE PLAN RÉGIONAL**

Aujourd'hui, la régionalisation dans la Communauté européenne ne semble satisfaire personne et l'on peut dresser un constat rapide sur ce sujet :

- elle est dans l'impasse en Grande-Bretagne car le parti conservateur a toujours manifesté son hostilité totale à l'égard de ce projet.
- elle a évolué plus ou moins rapidement en Espagne et semble piétiner actuellement car la répartition des revenus fiscaux entre le pouvoir central et les «autonomies» ne satisfait guère ces dernières. Celles-ci commencent à éprouver des difficultés financières. On a l'impression que l'État a accepté de se défaire de certaines compétences, sans pour autant donner aux régions (ou nations en Catalogne et au Pays Basque) les moyens nécessaires à leur accomplissement.
- elle connaît certaines difficultés (pour quelques régions) en République fédérale allemande, car les mêmes doléances sont formulées par les Länder allemands à l'encontre de Bonn.

- elle est encore timide en France, où les pouvoirs locaux et régionaux réclament davantage de moyens financiers à l'encontre de Paris pour assumer leurs compétences plus restreintes que dans d'autres États-membres.
- elle est mal vécue en Belgique, car les «régions» et les «communautés» semblent ne pas disposer de suffisamment d'argent pour pouvoir accomplir les tâches que l'État central leur confie. Le transfert de compétences ne s'accompagne pas d'un transfert adéquat de moyens financiers.

Ces quelques exemples montrent que la régionalisation, comme la construction européenne dans l'optique de 1993, ne sont pas seulement freinées par un manque de volonté politique, mais également par la crise économique. Les déficits budgétaires croissants des États-membres amènent les gouvernements nationaux à se montrer moins «généreux» dans leurs contributions tant aux budgets communautaires que régionaux. Or, si les gouvernements et la plupart des partis politiques allemands, belges, italiens, luxembourgeois ou néerlandais continuent de temps en temps à faire des déclarations de foi de type «fédéralistes», on peut reconnaître la «tiédeur» des gouvernements britannique et danois, qui ne souhaitent pas aller au-delà de l'intégration économique actuelle.

D'aucuns affirment que le drame de la régionalisation belge, espagnole, française est que ce mouvement décentralisateur se soit produit dans une mauvaise conjoncture économique, et que l'inflation et la croissance du chômage puissent être imputés à cette «décentralisation». Pour notre part, nous pensons plutôt que c'est le «choc» entre les économies régionales et nationales au sein de l'économie mondiale, qui a révélé, amplifié et accentué les problèmes posés sur le plan régional, que nous étudierons ci-après, tant dans leur diversité que dans leur nature.

### 1.2.1 La diversité et la nature des problèmes régionaux

Le retard de certaines régions dans la Communauté européenne peut s'expliquer par l'abandon de certaines activités économiques par celles-ci provoquant une diminution du nombre d'emplois dans ces secteurs d'activité, entraînant un exode rural et une immigration, accentuant les déséquilibres régionaux tout en contribuant à renforcer la prépondérance d'autres régions sur le plan géographique et (ou) économique. Aussi, les handicaps que connaissent ces régions en retard, pourraient s'expliquer par leur manque de ressources, leur localisation géographique, leur écologie, leur désavantage comparatif. Par conséquent, l'incapacité de créer l'infrastructure matérielle et sociale nécessaire et l'absence de possibilités de création d'emplois, incitent encore la population à émigrer autre part, pour de meilleurs débouchés. Ce type de problème prend une dimension régionale et est constaté plus particulièrement dans certaines régions d'Espagne, du Portugal, de France ou d'Italie. Il crée donc un déséquilibre socio-économique entre les régions de la C.E.E., faisant apparaître un problème d'ordre régional. Aussi, nous tenterons d'analyser ici la diversité et la nature des problèmes régionaux dans les pays membres de la Communauté européenne pour ensuite procéder à un examen de la politique régionale mise en oeuvre au niveau national, afin d'y déceler certaines de leurs forces et de leurs limites, et de rendre ainsi compte des principales différences entre les régions de la Communauté. La mise en évidence de ces problèmes posés sur le plan régional explique en grande partie la résurgence du phénomène régional et de la régionalisation, comme nous pourrions nous en apercevoir ultérieurement.

#### La diminution du nombre d'emplois dans certains secteurs d'activité

Les récentes analyses de la situation et de l'évolution des régions, confirment l'existence de déséquilibres importants, car le poids des régions en retard de développement a presque doublé dans la Communauté élargie à l'Espagne et au Portugal. En effet, dans

aucune des régions de ces deux pays, comme nous allons nous en rendre compte un peu plus loin, le revenu n'atteint le niveau moyen de la Communauté : de profonds écarts s'observent au niveau de l'emploi, car le taux de chômage en Espagne atteint presque le double du taux moyen de la C.E.E.<sup>12</sup>. La Communauté européenne se caractérise depuis les années 1970, par une croissance faible ainsi que par de profondes divergences. Ces dernières concernent l'évolution démographique naturelle des régions qui se sont accentuées, conduisant à une augmentation du chômage d'une manière générale, aussi bien entre les États-membres qu'à l'intérieur de chacun de ces États. Malgré que le chômage frappe non seulement les régions en retard ou défavorisées, ou encore certaines régions industrialisées connaissant des difficultés d'adaptation structurelle, les problèmes de chaque région sont restés les mêmes, mettant ainsi en évidence l'ampleur du problème régional européen<sup>13</sup>. Aussi, la répartition spatiale de la population européenne s'explique en grande partie par les importantes mutations sectorielles, (tant dans les secteurs primaire et secondaire que ceux du tertiaire), qui ont caractérisé les économies des pays et des régions dans le passé, et notamment au cours des vingt-cinq dernières années.

#### a) Le secteur primaire

Actuellement, la répartition sectorielle de la production et de l'emploi dans tous les États-membres et dans presque toutes les régions de la Communauté se caractérise par le fait que les services y occupent, et de loin, la première place, la dernière revenant au secteur agricole. Dans l'ensemble de la Communauté, environ 56 % de la population active travaillent dans le tertiaire, 35 % dans l'industrie et 9 % à peine dans l'agriculture. Ce résultat est le fruit d'une longue évolution ayant marqué tous les États-membres et toutes les régions, mais dont les débuts remontent à des époques diverses. En effet, en 1957, environ 25 % de la population active de l'actuelle Communauté était occupée dans l'agriculture (y compris la sylviculture et la pêche), alors que cette part est tombée en-dessous de 10 % à l'heure actuelle. C'est donc plus de 15 millions d'agriculteurs qui en une génération ont quitté le secteur primaire,



alors qu'en même temps la production agricole doublait. Dans un processus de reconversion à long terme, le critère de l'emploi semble le seul à fournir une indication évidente, d'autant plus que le pourcentage de travailleurs agricoles varie considérablement selon les régions.

Près d'un tiers des régions de la Communauté, où habitent 23 % de la population active, regroupe 58 % des travailleurs occupés dans l'agriculture. Ces régions sont : les régions grecques (à l'exception de la région d'Athènes), le Mezzogiorno et la région du Trentin-Haute-Adige, le Portugal, la plupart des régions espagnoles à l'exception des quatre régions les plus développées, le sud-ouest de la France, et dans une moindre mesure, l'Ouest, l'Irlande, La Basse-Bavière.

D'une manière générale, la situation socio-économique des régions agricoles est d'autant plus mauvaise que le caractère agricole est accentué, et donc nettement plus mauvaise que celle des autres régions : c'est ce que révèlent tous les indicateurs disponibles tels que le Produit intérieur brut (P.I.B.) par habitant et par personne occupée, le chômage total et le chômage des jeunes et des femmes (auxquels s'ajoute souvent le problème du sous-emploi agricole). On peut observer au tableau suivant, les principales formes de sous-emploi de la main-d'oeuvre dans l'agriculture, qui est une forme structurelle et latente de chômage (endémique dans le secteur agricole). Il s'explique par divers facteurs liés notamment à la dimension des exploitations, au manque d'emplois alternatifs, à la démographie rurale et à la formation professionnelle des agriculteurs. Le pourcentage des personnes occupées dans l'industrie et les services reste loin derrière celui des autres régions.

#### b) Les secteurs secondaire et tertiaire

L'évolution historique montre que l'emploi tend à se déplacer, à long terme, de l'agriculture vers l'industrie et vers les services, car les problèmes régionaux se sont diversifiés au cours de ces vingt-cinq dernières années. En effet, aux problèmes propres aux

TABLEAU 1

PRINCIPALES FORMES DE SOUS-EMPLOI DE LA MAIN-D'OEUVRE  
- 1983 -

État membre	Nombre de personnes en % des forces de travail						Sous-emploi en agriculture par le sous- emploi	Sous-emploi en agriculture estimé en volume de travail en % des forces de travail <sup>3</sup>
	Sous-emploi visible				Sous-emploi en agriculture <sup>2</sup>			
	Chômage passif	Total	dont					
			Travailleurs à temps partiel involontaires	Autres catégories <sup>1</sup>				
	1	2	3	4	5	6 = 1 + 2 + 5	7	
D	0,7	-	-	0,9	0,3	-	0,2	
F	1,1	-	-	3,0	0,7	-	0,3	
I	2,4	4,4	1,2	3,2	5,3	12,1	2,7	
NL	0,8	1,9	0,5	1,4	0,1	2,8	0,0	
B	0,9	4,1	1,5	2,6	0,0	5,0	0,0	
L	-	1,5	0,2	1,3	0,2	-	0,1	
UK	1,9	7,4	1,5	5,9	0,1	9,4	0,1	
IRL	1,6	5,0	1,5	3,5	1,5	8,1	0,7	
DK	2,1	6,1	2,3	3,8	0,2	8,4	0,1	
GR	0,4	5,4	1,5	3,9	8,1	13,9	4,0	
EUR 10	1,5	-	-	3,2	1,5	-	0,8	
E	4,3	2,6	-	-	0,8	-	0,4	

1 Comprend les personnes travaillant moins que d'habitude et celles ayant un poste mais ne travaillant pas pour des raisons économiques. Dans le temps, ces deux types de sous-emploi dépendent largement de facteurs conjoncturels et saisonniers.

2 Chefs d'exploitation agricole travaillant moins de 50 % du temps normal et sans autre activité.

3 Sous l'hypothèse prudente d'une non-utilisation de 50 %.

Note : Les colonnes 1 à 6 présentent les résultats d'un simple dénombrement des personnes concernées par le sous-emploi. Dans la plupart des cas, ces chiffres ne permettent pas d'estimer le volume de travail non utilisé.

Source : 3e Rapport sur les régions de la  
C.E.E. Bruxelles, C.E.E., P. 52.

régions en retard de développement (ce type de régions se caractérisant en général par un niveau relativement faible du revenu produit, de la productivité et de l'emploi), sont venues s'ajouter les difficultés d'adaptation structurelle des zones à tissu industriel vieilli<sup>14</sup>. Le taux d'industrialisation de la Communauté européenne qui est de 35 % environ, varie sensiblement selon les États-membres et les régions. Ainsi, dans la République fédérale allemande, il se situe aux alentours de 41 %, contre 26 à 27 % seulement en Grèce et au Danemark. Par contre, en Espagne et au Portugal, un tiers environ des personnes occupées le sont dans l'industrie (soit un peu moins que la moyenne communautaire, mais plus que la fraction constatée dans la majorité des autres États-membres). Seuls, la République fédérale allemande, l'Italie et le Royaume-Uni présentent un taux d'industrialisation plus élevé<sup>15</sup>. Aussi, le déclin des zones industrielles se traduit par un recul de l'emploi industriel. Toutefois, un déclin de même ampleur n'implique nullement des problèmes de même nature et de même intensité, car on peut donner pour exemple, les secteurs du textile, des charbonnages, de la métallurgie, de la sidérurgie et des chantiers navals qui ont perdu plus de 6 millions d'emplois au cours des vingt-cinq dernières années. Paradoxalement, le secteur textile responsable pour près de la moitié de ce chiffre n'a pas créé de problèmes régionaux particulièrement graves car ce secteur n'est généralement pas concentré du point de vue géographique. À l'inverse, pour les autres secteurs (charbonnages, métallurgie, sidérurgie, chantiers navals) sont encore souvent très difficiles, du fait de leur concentration géographique accompagnée dans nombre de cas d'une structure mono-industrielle. En fait, la contraction de l'emploi industriel peut avoir des causes fort diverses et traduire : l'évolution vers des structures de production postindustrielles, les fluctuations de la conjoncture, l'existence de problèmes sectoriels spécifiques et un recul global de la population active.

L'intensité des problèmes liés au déclin industriel dépend en fin de compte du poids total de l'industrie dans une région et de son aptitude à surmonter ses difficultés d'adaptation. Afin d'apprécier l'étendue du problème des régions en déclin dans certains secteurs

industriels, le taux de chômage global apparaît comme le critère de base à retenir car le niveau du chômage traduit l'évolution globale d'une région dans le passé et la situation actuelle qui en découle. On peut également comparer la part de l'emploi industriel et le taux de chômage dépassant les moyennes nationales et les moyennes communautaires. On y constate de larges disparités : les régions où le taux de chômage dépassant les moyennes nationales ne chevauchent pas celles où le taux de chômage dépassent les moyennes communautaires (nord du pays basque espagnol pour l'un et sud du pays basque espagnol pour l'autre ; nord du pays catalan espagnol pour l'un et sud du pays catalan espagnol pour l'autre ; la Galicie ; Pays de la Loire, Normandie sud et nord en France pour l'un et Picardie pour l'autre ; région de Rome pour l'un, etc.). Cette constatation montre que le chômage ou l'industrialisation d'une région peuvent être importants au niveau national, tout en se situant en deçà des valeurs seuils communes fixées au niveau communautaire. Cette augmentation du taux de chômage est provoquée par un exode rural des régions agricoles, par les difficultés que connaissent les régions en retard de développement, la lente reconversion des régions industrielles en déclin, l'existence des régions urbaines à problèmes, la localisation des régions périphériques et insulaires, etc.

### La prépondérance de certaines régions sur le plan économique et (ou) géographique

Les discussions politiques consacrées aux problèmes régionaux font souvent appel à des notions globales servant à classer des régions, en supposant que celles-ci présentent des caractéristiques et des problèmes communs. Cependant, l'on note que les délimitations ont généralement un caractère relatif et qu'elles ne valent que pour un cadre de référence prédéterminé qui est, en l'occurrence, la Communauté européenne. Celui-ci n'est pas toujours le cadre idéal, mais malgré cette complexification et l'abondance de définitions possibles de la région, comme nous l'avons vu précédemment, il reste pour l'instant le cadre de référence.

Toutefois, l'on peut distinguer quatre catégories de régions pouvant se classer en deux groupes principaux comme nous le verrons plus loin :

- le développement (régions riches et pauvres, régions en retard de développement).
- les secteurs (régions industrielles, régions agricoles).
- le type d'implantation (régions urbaines et rurales).
- la situation et la répartition géographiques (régions périphériques et centrales, îles, régions frontalières, régions de montagne).

Une seule et même région peut relever de plusieurs types, révélant l'existence possible de chevauchements considérables.

a) Le poids économique de certaines régions

Certains critères déterminants permettent de mieux cerner ces types de région en les définissant : on peut observer au tableau suivant les types de régions de la Communauté déterminées et leurs principales caractéristiques socio-économiques.

On remarque sur ce tableau que la densité de population est la plus élevée dans les «zones urbaines à problèmes» (312 habitants/Km<sup>2</sup>) suivie par les «régions industrielles en déclin» (199 habitants/Km<sup>2</sup>). De même, la part de l'emploi dans le secteur des services est la plus élevée dans ces «zones urbaines à problèmes» (60,4 %), suivie de près par les régions insulaires (îles) (56,9 %) où la localisation géographique paraît prédominante pour les emplois dans ce secteur des services (activités touristiques, commerciales, etc.). Par ailleurs, la part du nombre d'emplois dans les «régions agricoles» est nettement plus importante dans les services (48,6 %) contre 22,5 % dans l'agriculture, ce que confirme les chiffres mentionnés précédemment : 25 % de la population active des douze

TABLEAU 2

TYPES DE RÉGIONS ET PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES  
- 1985<sup>1</sup> -

Type de région	Critères	Valeurs moyennes par type de région						
		Densité de population	Parts de l'emploi			Taux de chômage	PIB par	
			Agriculture	Industrie	Services		Habit. (SPA)	Personne occupée (Écus)
A. Régions moins développées	PIB par habitant (SPA)	80	24,2	27,5	48,3	14,0	61	57
B. Régions industrielles en déclin	Part de l'emploi et taux de chômage	199	-	-	-	14,6	95	-
C. Régions agricoles	Part de l'emploi agricole	75	22,5	28,9	48,6	13,5	70	71
C.1. Régions méditerranéennes	Part de certains produits dans la production finale	104	18,2	26,1	55,7	14,5	71	75
D. Zones urbaines à problèmes <sup>2</sup>	Index spécial	312	(2,9)	(36,7)	(60,4)	16,6	83	-
E. Régions périphériques	Index spécial	85	18,0	30,5	51,4	14,5	74	74
E.1. Îles <sup>3</sup>	Situation géographique	109	20,1	23,0	56,9	15,6	67	74
F. Régions frontalières	Frontières nation. avec d'autres États membres	113	-	-	-	11,7	99	-
EUR 12		143	8,9	34,6	56,2	10,6	100	100
1 Ou année pour laquelle on dispose des données les plus récentes.								
2 La Grèce et le Portugal ne sont pas inclus, les parts de l'emploi se réfèrent à la moyenne de 20 grandes FUR.								
3 Moyenne des principaux groupes d'îles.								
Notes et définitions par type de région :								
A Plus de 25% en dessous de la moyenne EUR 12.								
B Régions de niveau III où la part de l'emploi industriel et le taux de chômage dépassent la moyenne communautaire, plus régions hors quota où le taux de chômage est supérieur à la moyenne, mais où le taux d'industrialisation lui est inférieur.								
C 50% au dessus de la moyenne EUR 12.								
C.1 Plus de 50% de la production agricole finale.								
D 35% des zones urbaines moins performantes. Les chiffres du PIB par habitant dans les FUR tendent à gonfler le niveau de vie des habitants, pour le motif que certains éléments du PIB sont calculés par lieu de travail et/ou siège principal, que les sièges principaux se concentrent au coeur des principales FUR et que ces dernières comptent généralement plus de postes de travail que de résidents.								
E. &								
E.1. Index spécial inférieur à 78%. Les valeurs afférentes aux îles se réfèrent à un choix d'îles de la Communauté.								
F. Régions de niveau III voisines d'autres États membres.								

Source : 3e Rapport sur les régions de la C.E.E.,  
Bruxelles, C.E.E., 1987, p. 75.

États-membres de la Communauté en 1957 était occupée dans l'agriculture, alors que cette part est tombée en-dessous de 10 % en 1987. Ces diverses remarques font apparaître une prépondérance de certaines régions sur le plan de leurs localisations géographiques ou sur leurs poids économiques dans la Communauté.

- b) La localisation géographique : atout ou handicap de certaines régions

La localisation géographique des régions peut être un atout ou un handicap pour certaines d'entre elles. L'analyse du tableau suivant confirme la prépondérance géographique et (ou) économique. On peut observer au prochain tableau que la superficie est la plus importante pour les régions agricoles (50,6) et pour les régions périphériques (56,0) pour une population active respective de 26,7 millions de personnes et de 33,5 millions de personnes. De même, le taux de chômage total reste le plus élevé dans les régions agricoles (30,8%), dans les régions industrielles en déclin (30,7 %), et dans les régions périphériques (41,6 %).

Ces divers chiffres montrent que, d'une part les différents types de région mentionnés et utilisés par la Communauté européenne ne se basent que sur des critères économiques essentiellement (P.I.B. par habitant ; taux de chômage ; part de l'emploi agricole, industriel, etc. ; frontières nationales entre États-membres qui est un critère géographique) ; et d'autre part, l'importante superficie des régions agricoles (50,6) et des régions périphériques (56,0) ne mettent pas en évidence l'existence de régions traditionnelles, historiques qui tiendraient compte des facteurs ethniques et linguistiques, véritables reflets des communautés humaines. En définitive, les régions où se posent les

Source : 3e Rapport sur les régions de la C.E.E.,  
Bruxelles, C.E.E., 1987, p. 76.

TABLEAU 3  
TYPES DE RÉGIONS ET LEUR POIDS DANS LA COMMUNAUTÉ  
- 1985<sup>1</sup> -

Type de région	Critères	Superf	Popul.	Parts dans le total communautaire (EUR 12=100)						
				Parts de l'emploi				Chômage total	PIB total (SPA)	
				Agriculture	Industrie	Services	Total			
A. Régions moins développées	PIB par habitant (SPA)	34,4	19,2	43,1	12,6	13,6	15,8	22,3	11,5	
B. Régions industrielles en déclin	Part de l'emploi industriel et taux de chômage	16,5	23,2	-	-	-	(22,2)	30,7	22,1	
C. Régions agricoles	Part de l'emploi agricole	50,6	26,7	58,2	19,3	19,9	23,1	30,8	18,7	
C.1. Régions méditerranéennes	Part de certains produits dans la production finale	24,3	17,8	29,2	10,8	14,2	14,3	20,7	12,6	
D. Zones urbaines à problèmes <sup>2</sup>	Index spécial	6,5	14,8	(2,3)	(6,7)	(7,9)	(6,9)	-	12,0	
E. Régions périphériques	Index spécial	56,0	33,5	58,1	25,4	26,4	28,8	41,6	24,8	
E.1. Iles <sup>3</sup>	Situation géographique	4,1	3,1	5,5	1,6	2,5	2,4	3,8	2,1	
F. Régions frontalières	Frontières nationales avec d'autres États membres	19,1	15,2	-	-	-	-	15,2	14,4	

1 Ou année pour laquelle on dispose des données les plus récentes.  
2 La Grèce et le Portugal ne sont pas inclus, les parts de l'emploi se réfèrent uniquement à la moyenne de 20 grandes FUR.  
3 Moyenne des principaux groupes d'îles.

Notes et définitions par type de région : voir tableau 2 - les mêmes notes et définitions s'appliquent ici.



problèmes les plus graves peuvent être réparties en deux groupes principaux<sup>16</sup> :

- d'une part, les régions en retard de développement et dont l'économie dépend largement de l'agriculture. Ces régions situées principalement en Grèce, en Espagne, au Portugal, dans le Mezzogiorno italien, en Irlande, en Irlande du Nord, sont caractérisées par de faibles niveaux de revenus, et souvent, par des taux élevés de chômage ainsi que par la déficience des infrastructures. La plupart de ces régions se trouvent toutes à la périphérie de la Communauté, rendant ainsi leur développement économique plus précaire.
- d'autre part, les régions dont la richesse reposait autrefois sur des industries lesquelles sont actuellement en déclin : les charbonnages, la sidérurgie, la construction navale ou le textile. Ces zones anciennement industrialisées et caractérisées par une structure industrielle vieillie, donc par des taux de chômage très élevés, sont nombreuses en France, au Royaume-Uni et en Belgique.

La crise économique conjoncturelle et structurelle ayant aggravé ces problèmes aussi bien dans les régions prospères que dans les régions pauvres, entraînant un accroissement du taux de chômage à des degrés divers selon les régions, augmentant ainsi le retard des régions défavorisées sur celles en pleine prospérité (le déclin de certaines régions industrielles ayant accru ces disparités), il s'avérerait nécessaire et indispensable de mettre en oeuvre une politique régionale communautaire cohérente tenant compte évidemment de la politique régionale propre à chacun des États-membres de la Communauté. Cette cohérence de la politique régionale communautaire conjointement à celle de chacun des États-membres apparaît d'autant plus nécessaire à l'approche de l'échéance de 1993 !

### 1.2.2 Les disparités régionales

Les élargissements successifs de la Communauté économique européenne ont profondément modifié sa structure interne. En effet, les adhésions de la Grèce au 1er janvier 1981, de l'Espagne et du Portugal au 1er janvier 1986 ont transformé les données économiques de base de la Communauté : le produit intérieur brut (P.I.B.) a augmenté de 10 %, la population a augmenté de 22 %, la population occupée dans l'agriculture a augmenté de 57 %, les problèmes régionaux se sont accrus de 100 % pour ainsi dire.

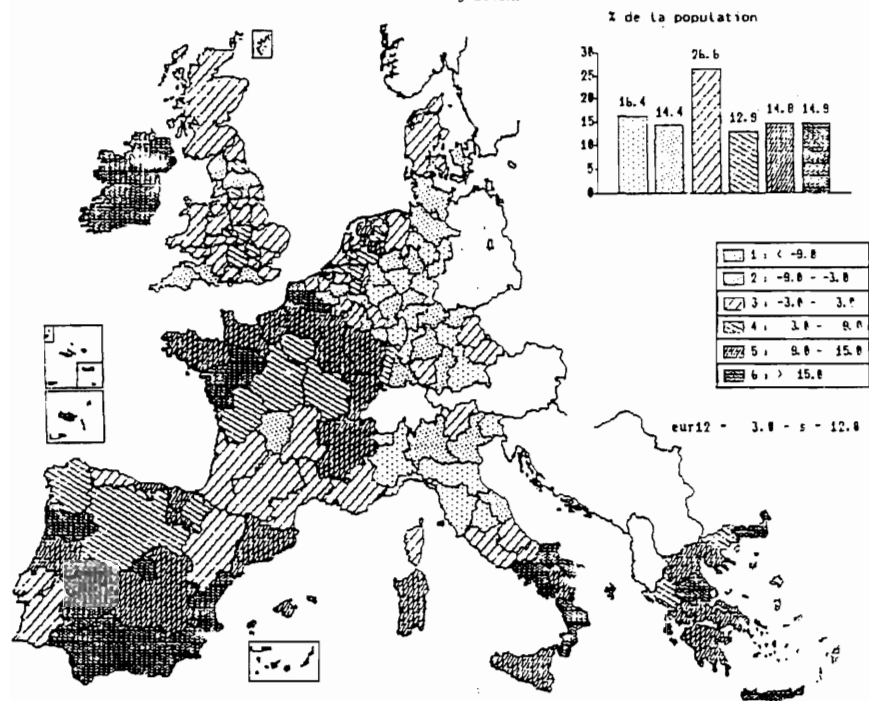
Si dans la Communauté des six, voire même des neuf États-membres, il y avait une certaine homogénéité dans les structures économiques, il n'en va plus de même dans la Communauté des douze. Aussi, l'Acte unique européen<sup>17</sup> attache-t-il de l'importance à la cohésion économique et sociale de la Communauté.

#### L'évolution démographique

La Communauté économique européenne compte actuellement 322 millions d'habitants, c'est-à-dire plus que les U.S.A. et l'U.R.S.S., mais en l'an 2000, elle ne devrait en compter que 331 millions. En 1985, la C.E.E. représente 6,5 % de la population mondiale, mais ce chiffre devrait baisser à 5 % en l'an 2000. Dans l'ensemble, la population de la Communauté est stagnante et vieillissante, mais il y a de grandes divergences entre régions. Actuellement, 13 % de la population de la C.E.E. est âgée de 65 ans ou plus, contre 10-11 % seulement aux U.S.A. et en U.R.S.S. Ce chiffre devrait passer à 15 % pour la C.E.E. en l'an 2000<sup>18</sup>. On peut estimer qu'environ 75 % de la population de la Communauté est «urbanisée» et dont environ 25 % vit dans des agglomérations de plus de 1 million d'habitants. Les grandes villes du sud de l'Europe enregistrent toujours un accroissement de leur population, tandis qu'au nord leur taux démographique est en diminution, au profit des villes moyennes, voire des zones rurales. Cette évolution est sans doute à mettre en relation avec la croissance de la population plus rapide dans les pays méridionaux de la Communauté et les

# CARTE 1

VARIATION GLOBALE DE LA POPULATION, 1985-2010  
(sans migration)



Source: 3e Rapport sur les régions de la C.E.E.  
Bruxelles, C.E.E., 1987, p. 145.

problèmes de congestion ressentis avec plus d'acuité dans le nord. De plus, les centres de la plupart des grandes villes du nord de l'Europe (principalement celles du Royaume-Uni) doivent faire face à des phénomènes de déclin économique et social, prenant l'allure de véritables problèmes de société.

De tous les États-membres de la Communauté, seule l'Irlande connaîtrait encore une croissance démographique rapide dans les prochaines années :  $\pm 1,5$  % par an. Les Pays-Bas, la France, l'Espagne, le Portugal et la Grèce enregistreraient une croissance modérée ( $\pm 0,8$  % par an). La population du Danemark et de la République fédérale d'Allemagne sera inférieure à son niveau actuel en l'an 2000. Les autres pays de la Communauté ont une population quasiment stagnante.

La densité de la population de la Communauté s'établit à 143 habitants au km<sup>2</sup> (pour 12 et 15 habitants au km<sup>2</sup> en URSS et aux USA et 321 au Japon), mais il y a de très grandes différences d'une région à l'autre. Dans les grandes agglomérations européennes, la densité atteint parfois 500 habitants au km<sup>2</sup> (3766 à Paris, 4276 à Londres, 6124 à Bruxelles). Près de 57 % de la population de la C.E.E. vit sur 17 % de son territoire avec une densité de plus de 500 habitants au km<sup>2</sup>, tandis que 7 % de la population de la Communauté habite 34 % du territoire avec une densité inférieure à 50 habitants au km<sup>2</sup>. Dans ce dernier cas, il s'agit principalement de l'Irlande, des Highlands and Islands en Écosse, du Massif central et de la Corse en France, d'une grande partie des « nomos » grecs en Épire, en Thrace et au Péloponnèse, de l'Extramadura, des deux Castilla et de l'Andalucia en Espagne et de vastes zones à l'intérieur du Portugal. L'exode rural a profondément affecté une grande partie des régions agricoles de la Communauté au cours des 25 dernières années. Ce mouvement très marqué au cours des années 1960, semble être venu à son terme grâce, entre autres, aux mesures prises dans le cadre de la politique agricole commune. L'évolution démographique au niveau régional semble refléter dans une large mesure les différences existant entre les États-membres ainsi que les

structures et les comportements démographiques nationaux qui sont à l'origine de ces dernières.

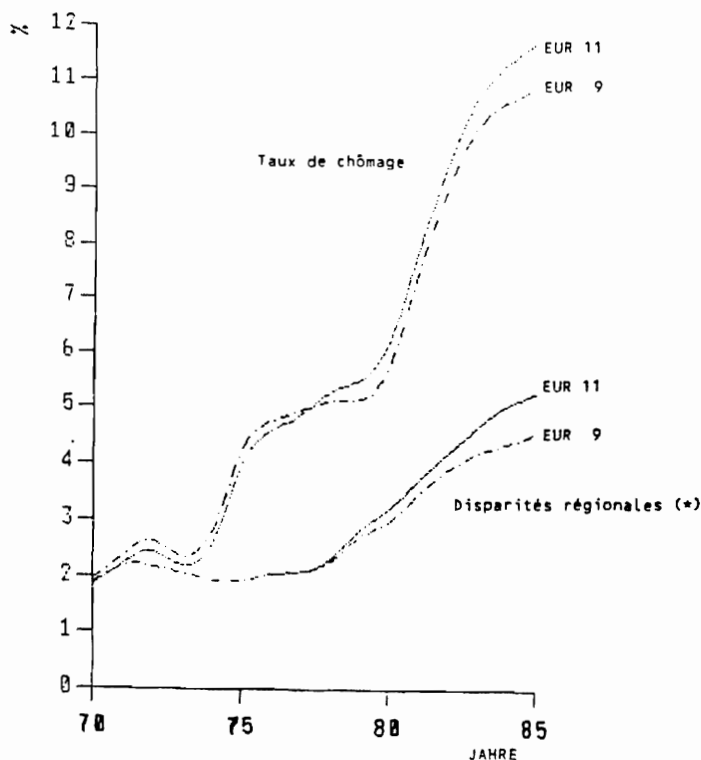
### L'accroissement du chômage

La répartition spatiale de la population européenne s'explique en grande partie par les importantes mutations sectorielles ayant caractérisé les économies des pays et des régions dans le passé, et notamment au cours du dernier quart de siècle. Environ 25 % de la population active des douze États-membres de la Communauté en 1957, était occupée dans l'agriculture (y compris sylviculture et pêche). Actuellement, en 1987, cette part est tombée en-dessous de 10 %. En une génération, plus de 15 millions d'agriculteurs ont quitté le secteur, alors qu'en même temps la production agricole doublait. Cette évolution n'est pas prête de s'arrêter car durant les années 1960, il fallait augmenter la production agricole et les secteurs de l'industrie et des services offraient des emplois alternatifs en grande quantité, alors que durant les années 1980, l'agriculture européenne se trouve confrontée à de larges excédents et qu'il n'y a que peu d'emplois alternatifs.

De même, les secteurs du textile, des charbonnages, de la sidérurgie et des chantiers navals ont perdu au cours des 25 dernières années, plus de 6 millions d'emplois. Paradoxalement, cette mutation n'a pas créé de problèmes régionaux particulièrement graves en ce qui concerne le secteur textile responsable pour près de la moitié de ce chiffre parce que le secteur est généralement concentré du point de vue géographique. Par contre, pour les autres secteurs mentionnés ci-dessus, les problèmes ont été (et sont souvent encore) extrêmement difficiles, du fait de leur concentration géographique accompagnée dans bon nombre de cas d'une structure mono-industrielle. L'emploi total est resté assez stable dans l'ensemble des pays de la Communauté tout au long des 25 dernières années. Ceci est en contraste marqué avec l'évolution du chômage ayant connu deux hausses importantes au milieu des années 1970 et ensuite vers 1980. En 1970, le taux de chômage était de 2,5 % de la

## GRAPHIQUE 1

### ÉVOLUTION DU CHÔMAGE DANS LA COMMUNAUTÉ



(\*) Ecart-type pondéré par les parts des régions dans l'ensemble des forces de travail.

Note: Données provenant des statistiques concernant les chômeurs enregistrés (harmonisés). Il n'a pas été tenu compte de la Grèce, dans la mesure où les statistiques relatives au chômage de cet Etat membre ne permettent pas ce type d'analyse.

**Source:** 3e Rapport sur les régions de la C.E.E.  
Bruxelles, C.E.E., 1987, p. 61.

**TABLEAU 4**

**PERTE D'EMPLOIS DANS LES RÉGIONS (SUPÉRIEURE À 6%  
DURANT LA PÉRIODE 1979-1985)**

	EUR-10	
	en 1 000	en %
Bremen	86	- 36,1
Corse	14	- 23,6
Champagne-Ardennes	86	- 17,9
Bruxelles	42	- 12,1
Thessalie (1)	25	- 9,7
Franche-Comté	40	- 9,6
Haute-Normandie	61	- 9,6
Macédoine (1)	15	- 9,5
Lorraine	71	- 9,2
West-Midlands	194	- 9,0
North (UK)	102	- 8,5
Provence-Alpes Côte d'Azur	111	- 8,3
Scotland	164	- 7,8
Ireland	81	- 7,6
North-West (UK)	199	- 7,5
Hamburg	44	- 6,5
Bourgogne	34	- 6,2
Wales	66	- 6,1
Total	1 435	

Source : **Revue du Marché Commun.**  
 Octobre 1987. No 310. P. 553.  
 (1) EUROSTAT 1981-1985.

**TABEAU 5**

**TAUX DE CHÔMAGE RÉGIONAL**  
**SITUATION EN ÉVOLUTION**

	Taux de chômage 1986	Accroissement 1979-86 en points de pourcentage
Andalucia	30,2	16,3
Extramadura	28,6	14,3
Canarias	27,3	16,8
Pais Vasco	24,6	14,9
Cataluna	21,6	13,7
Madrid	20,5	9,7
Valencia	19,8	13,1
Sardegna	19,3	9,5
Merseyside	19,1	10,1*
Asturias	18,9	11,4
Northern Ireland	18,7	11,7
Ireland	18,7	11,5
Basilicata	18,5	8,5
Murcia	18,4	10,4
Castilla-Leon	18,2	11,5
Cantabria	17,9	12,6
Navarra	17,9	9,2
Cleveland, Durham	17,6	10,2*
Northumberland, Tyne & Wear	17,4	10,2*
Dumfries, Strathclyde	16,7	9,0*
Arangon	16,7	10,2
Rioja	16,6	12,5
South-Yorkshire	16,5	9,6*
West-Midlands	16,3	10,3*
Castilla-la-Mancha	15,7	4,9
Campania	15,4	4,4

\* estimation

Note : Les chiffres de la 2e colonne pour les régions espagnoles ont été repris du Plan de développement régional Espagne (1985-90)

Source : **Revue du Marché Commun**,  
octobre 1987, no 310, p. 553.



population active et passe à un taux moyen de 11 % en 1987. Cette évolution paradoxale s'explique par :

- l'arrivée massive des jeunes sur le marché du travail durant les années 1975-85 (à cause de la natalité encore relativement forte au début des années 1960).
- l'augmentation constante du taux de participation féminine.

Cependant, il y a de fortes divergences régionales aussi bien dans l'évolution de l'emploi que dans celui du taux de chômage. On peut observer que certaines régions ont enregistré des pertes d'emplois durant la période 1979-1985 supérieures à 6 % (1 % par an). Cette situation affecte presque exclusivement les régions (souvent encore relativement prospères) du Nord de l'Europe, principalement au Royaume-Uni. L'augmentation du chômage concerne non seulement des régions en retard de développement de l'Espagne et de l'Italie, mais également des régions dites industrialisées du Royaume-Uni.

En 1986, L'Irlande, l'Irlande du Nord et de grandes parties de l'Espagne connaissent un taux de chômage égal ou supérieur à 16 %, ainsi que le Strathclyde, le Northumberland, le South-Yorkshire au Royaume-Uni, la Sardaigne et la Basilicate en Italie. Ainsi, la très grande disparité régionale montre par exemple que le taux de chômage régional le plus élevé en Allemagne fédérale, est encore inférieur au taux le plus bas en Espagne.

### Les disparités des revenus

Malgré qu'une diminution du produit intérieur brut (P.I.B.) par tête de l'ordre de 8 % ait été enregistrée dans la Communauté européenne, suite à l'élargissement à l'Espagne et au Portugal, celle-ci peut être considérée comme un ensemble relativement riche.

Ainsi, on peut observer que les écarts pour les P.I.B. entre les régions de la Communauté sont assez élevés. En effet, 20 % de la population de la Communauté vit dans des régions dont le revenu

réel par tête est de 25 % inférieur à la moyenne communautaire. Les régions du Portugal et de la Grèce ayant le revenu le plus élevé, se situent encore en-dessous de la région la plus pauvre de l'Allemagne fédérale. (Le revenu réel de la région de Paris est 3,5 fois celui du Portugal : chacune ayant 10 millions d'habitants). Un tel écart semble s'expliquer pour l'essentiel, par la différence de productivité du travail et du capital, étant donné le manque d'équipements et de connaissances techniques suffisants de la part de la population portugaise prise dans son ensemble par rapport à celle de l'Île de France. (Le pourcentage des personnes au travail et le nombre d'heures travaillées étant dans les deux cas comparables).

Durant les années 1960, caractérisées par une forte croissance, on pouvait alors observer une certaine convergence dans l'évolution des revenus par tête entre les différents pays et les différentes régions de la Communauté. Ce mouvement de convergence s'est arrêté depuis le milieu des années 1970, sans que l'on puisse parler cependant d'une tendance à la divergence. Néanmoins, on peut penser qu'avec la crise économique, les régions prospères sont devenues plus riches et les régions déshéritées plus pauvres, malgré que :

- des mécanismes de redistribution interpersonnelle (fiscale et sociale) aient assez bien fonctionné au niveau des pays.
- des ajustements au niveau européen aient été réalisés pour certains pays (l'Irlande, par exemple) par des transferts significatifs du budget de la Communauté, comme nous le verrons plus loin.

L'existence de trop grands écarts de revenus entre les régions de la Communauté est inacceptable, tant du point de vue économique, que du point de vue social. Les élargissements de la Communauté vers la Grèce, l'Espagne et le Portugal ont profondément transformé les situations économiques respectives des pays et des régions. Une grande partie de cette Communauté élargie

est en retard de développement et les écarts de revenus entre régions prospères et régions déshéritées semblent s'élargir de plus en plus :

- 20 % de la population habite des régions dont le produit par tête est d'un quart inférieur à la moyenne communautaire. Il s'agit du Portugal, de la Grèce, de l'Irlande, du Sud de l'Italie (Mezzogiorno), de nombreuses régions espagnoles, l'Irlande du Nord, les départements français d'outre-mer (D.O.M.).
- un important effort de rattrapage doit être réalisé pour ces régions, principalement en matière d'équipements en infrastructures économiques de base (communications et télécommunications).

La Communauté peut concentrer une part importante de ses moyens financiers (fonds structurels, instruments de prêt, etc.) au développement de ces régions, comme nous le verrons un peu plus loin. La Communauté est également confrontée, à côté des régions en retard à développer, au problème des régions industrielles en déclin qu'il faut reconverter. Ces régions sont souvent encore prospères mais affectées par de profondes mutations dans certains secteurs (exemple : sidérurgie, métallurgie, textile) relativement importants dans la région, posant ainsi de graves problèmes d'emploi.

Finalement, c'est en grande partie à cause de tous ces problèmes régionaux que le «phénomène régional» a resurgi et que les États ont dû régionaliser leur espace territorial, et que curieusement, c'est dans les régions défavorisées que s'est développé un mouvement issu de la base populaire : le régionalisme.

### 1.3 CONCLUSION DU CHAPITRE I

Les États ont de plus en plus de mal à «maîtriser» la situation économique, voire politique, car les «mondialistes» s'en sont pris à l'économie et aux finances des États européens par la

prise de participations majoritaires dans les entreprises, par la multiplication des multinationales, par des manipulations financières et monétaires, etc. Toutefois, dans certains cas, ils se sont heurtés aux pouvoirs politiques nationaux. Ces derniers, non seulement confrontés à une tentative de la mainmise sur leurs économies nationales par ces multinationales et groupes de pression financiers, doivent faire face à des problèmes économiques et sociaux d'ordre régional.

En effet, des symptômes d'une sorte de crise régionale liés à des problèmes économiques et sociaux régionaux apparaissent ici et là, quel que soit l'État européen, même si ce dernier est fédéral ou non, régionalisé ou non. D'autre part, le concept de région reste ambigu et peut recouvrir de nombreux domaines, qu'ils soient basés sur des conditions physiques, sur des conditions humaines ou sur des conditions politiques. Aussi, la région actuellement, peut être considérée comme une généralisation de l'esprit et le choix de celle-ci par la définition de ses frontières, de son centre, de ses structures, dépendent du problème envisagé. La définition du terme de région donnée par le Conseil de l'Europe reste également ambiguë : «Un territoire de dimension moyenne susceptible d'être déterminé géographiquement et qui est considéré comme homogène».

Par ailleurs, les divers problèmes posés sur le plan régional peuvent se résumer par la diversité et la nature de ceux-ci :

- certains secteurs d'activité économique ont connu et connaissent encore une diminution notable du nombre des emplois ; il s'agit principalement du secteur primaire, où l'emploi tend à se déplacer (à long terme) de l'agriculture vers l'industrie et vers les services. Ceci a provoqué un exode rural et une immigration, accentuant les déséquilibres régionaux et permettant le renforcement de la prépondérance d'autres régions sur le plan géographique et (ou) économique.
- les secteurs secondaire et tertiaire parmi les problèmes propres aux régions en retard de développement

montrent des difficultés de reconversion, notamment dans le domaine industriel, car ces régions se caractérisent en général par un niveau relativement faible du revenu produit, de la productivité et de l'emploi. En fait, ces zones à tissu industriel vieilli rencontrent des difficultés d'adaptation structurelle.

- la prépondérance de certaines régions sur le plan économique et (ou) géographique ; dont les délimitations reposent généralement sur un caractère relatif et qui ne valent que pour un cadre de référence prédéterminé. Celui-ci est en l'occurrence la Communauté européenne. Aussi, dans cette optique, la localisation géographique peut être un atout ou un handicap pour certaines régions, et l'on peut distinguer deux groupes principaux de régions où se posent les problèmes les plus graves, qui sont d'une part les régions en retard de développement (et dont l'économie dépend largement de l'agriculture), et d'autre part, les régions dont la richesse reposait auparavant sur des industries actuellement en déclin (charbonnages, sidérurgie, construction navale, textile, etc.).

Ces problèmes régionaux d'ordre structurels auxquels se sont ajoutés des difficultés d'ordre conjoncturelles, ont mis en évidence des disparités régionales de trois sortes :

- une évolution démographique différente selon les régions.
- un accroissement du chômage divergent selon les régions riches et les régions défavorisées.
- des disparités des revenus.

Divers facteurs économiques et sociaux influent donc dans le rôle des régions de la Communauté européenne : ceci a permis la résurgence d'un phénomène régional qui a mis en évidence l'existence de peuples aux aspirations locales et régionales bien définies (tant sur le plan géographique, que culturelles - ethnique et linguistique - ,

qu'économiques, politiques, etc.), que l'histoire a privé du pouvoir de décider pour eux-mêmes. A ces problèmes économiques et sociaux régionaux, les États ont tenté d'y remédier par un mouvement technocratique : la régionalisation de l'espace territorial européen. Ceci fait l'objet du chapitre suivant.

## NOTES

1. En réalité, les régions étant à la pointe du progrès économique et n'ayant pas de problèmes particuliers de développement, ignorent l'évolution régionaliste.
2. C. Ponsard, *Économie et Espace. Essai d'intégration du facteur spatial dans l'analyse économique*, Société d'Édition d'Enseignement Supérieur, 1955, p. 117.
3. G. Héraud, *L'Europe des Ethnies*, Presses d'Europe, 1963, p. 259.
4. *Géographie : Larousse encyclopédie universel*, tome 1, Paris, 1949.
5. Définition donnée par l'Institut international pour les droits des groupes ethniques et le régionalisme de Munich, dans un projet de Convention entre les États membres du Conseil de l'Europe. Celui-ci n'a jamais été adopté.
6. Certaines ont été élaborées sur ce critère en Belgique, en Espagne, en Italie.
7. A. Lösch, *The Nature of Economics Regions*, The Southern Economic Journal, 1938.
8. F.E.O.G.A. : Fonds européen d'orientation et de garantie agricole.  
F.E.D.E.R. : Fonds européen de développement régional.  
F.S.E. : Fonds social européen.
9. Exemple : comment mesurer la détermination, ce facteur capital dans les situations conflictuelles.
10. Exemple : en République fédérale d'Allemagne, ces régions sont définies comme zones d'imbrication ou d'influence des centres.
11. Déclaration du Conseil de l'Europe sur les problèmes de la régionalisation : paragraphe no 4 (Bordeaux, 1er février 1978).
12. Dans le même temps, c'est en Espagne que le déséquilibre entre les régions est le plus net, encore plus grand que celui observé dans le Nord et le Sud de

l'Italie. Toutefois, dans ce dernier pays, un jeune sur trois est au chômage, contre un jeune sur deux en Espagne.

13. Concernant les disparités régionales quant au chômage dans la C.E.E., elles se sont multipliées par deux fois et demie entre 1975 et 1985.
14. Ces régions à problèmes sont reprises dans l'Acte Unique européen (article 130C) sous la dénomination globale de «zones industrielles en déclin».
15. Les disparités entre les régions de la Communauté se reflètent dans les valeurs extrêmes : 14 % pour la Crète et près de 50 % pour la circonscription de Stuttgart.
16. En effet, les disparités régionales en matière de performances économiques freinent la réalisation d'une cohésion économique et sociale tant sur le territoire national que dans l'ensemble de la Communauté. Aussi, les gouvernements nationaux poursuivent depuis longtemps des politiques régionales visant à stimuler le développement économique des régions en difficulté.
17. Signé à Luxembourg le 17 Février 1986 et à La Haye le 28 Février 1986, et entré en vigueur le 1er Juillet 1987.
18. Chiffres provenant du **Troisième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économique des régions de la Communauté**, Bruxelles, C.E.E., mai 1987.





## CHAPITRE 2

### LA RÉSURGENCE DU PHÉNOMÈNE RÉGIONAL ET LA RÉGIONALISATION DE L'ESPACE TERRITORIAL EUROPÉEN : CONSÉQUENCES DES DISPARITÉS RÉGIONALES

Comme nous l'avons vu, des disparités régionales apparaissent au niveau de chaque État-membre de la Communauté et au niveau communautaire. Ces disparités sont d'ordre démographique, de sous-emploi et de chômage, ainsi que de déséquilibres dans les revenus. Simultanément, on assiste à la résurgence d'un phénomène régional, issu de la «base populaire» qui est le régionalisme. Par ailleurs, afin de tenter de résoudre ces disparités régionales croissantes d'une part, et de répondre, d'une certaine manière, à la résurgence de ce phénomène régional d'autre part, les États ont mis en place un processus basé sur des instruments politiques et techniques : c'est la régionalisation.

Or, le régionalisme apparaît comme une réaction de la région contre l'absorption et l'assimilation de l'État-Nation et se présente sous la forme de revendications régionalistes, alors que la régionalisation est un processus politique et technique mis en oeuvre par l'État-Nation pour tenter d'intégrer et d'absorber la région afin de réaliser l'unité nationale. Aussi, le phénomène régional et la régionalisation existent pour diverses raisons et sont également perçus différemment selon les États-membres de la Communauté européenne.

Nous essayerons au cours de ce chapitre de mettre en évidence l'existence de ces deux mouvements que sont le

régionalisme, mouvement issu du «bas», et la régionalisation, mouvement issu du «haut», et tenterons d'en donner une définition plus précise. En effet, la définition du terme «régionalisation» ne figure dans aucun des dictionnaires consultés<sup>1</sup>. Celui-ci a donc été fabriqué de toutes pièces, notamment par les mondialistes, afin de tenter de déstructurer la Nation d'une part, et d'induire en erreur les opinions publiques par confusion avec le terme «régionalisme». L'officialisation de cette confusion volontaire a sans doute été réalisée par le Général De Gaulle lors de son discours de Quimper du 2 Février 1969<sup>2</sup>. Aussi, le terme de «régionalisation» pourrait se définir par : «Doctrines politiques impliquant l'autonomie de la région, en attendant qu'elle devienne séparatiste, avec éclatement de la nation». Tout au contraire, le Larousse Universel définit le terme «régionalisme» comme : «Doctrines politiques et sociales dont le principe est de favoriser, au sein d'une même nation, des groupements régionaux conformes aux divisions imposées par la géographie et l'histoire des contrées». Actuellement, cette doctrine est professée par les partisans de la décentralisation, en réaction légitime contre les excès de la centralisation politique, administrative, économique.

## **2.1 LE RÉGIONALISME ET LES MOUVEMENTS RÉGIONALISTES DANS LES ÉTATS-MEMBRES DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE**

Le problème de la région et du régionalisme est un vieux problème et demeure aujourd'hui l'un des plus débattus, ce qui indique qu'aucune solution définitive n'a été trouvée.

En réalité, le thème régionaliste se caractérise par une ambiguïté : celui-ci fût tout d'abord la revendication des nostalgiques du passé traduisant l'espoir d'un retour aux structures provinciales (notamment de l'Ancien Régime pour la France et balayées par la Révolution) face à un processus implacable et lent de la centralisation. À l'origine, il s'agissait d'un thème de la droite réactionnaire, plus ou moins confusément lié au refus des idées

révolutionnaires. Depuis, ce thème régionaliste, pour des raisons diverses, est devenu un des arguments de la gauche, voire de l'extrême-gauche. Ce «combat régionaliste» est conduit la plupart du temps, par des groupes ou des courants récusant volontiers l'État-Nation et se réfèrent à d'autres modes d'organisation politique.

Aussi, jusqu'à présent, et comme nous le verrons tout au long de cette étude, deux mouvements distincts ont toujours été opposés : d'une part, le «régionalisme», mouvement venu de la base avec ses aspirations plus ou moins confuses, mais également ses promesses (d'initiatives et d'énergies profondes), et d'autre part, la «régionalisation», mouvement octroyé et imposé par le «haut», c'est-à-dire l'État, surveillant de près ce processus de «tentative d'intégration». Or la minceur des résultats obtenus de cette dernière entreprise n'a pas répondu aux aspirations des mouvements régionalistes, et on en veut pour preuve, la poursuite de leurs activités économiques, culturelles, politiques, voire leurs actions violentes, telles que celles du Front de libération national de la Corse (F.L.N.C.), l'Armée révolutionnaire bretonne (ARB), l'Armée révolutionnaire d'Irlande (IRA), l'Iparétarak (Armée révolutionnaire basque), etc. Ainsi, on se trouve confronté à ces deux mouvements, qui en définitive et jusqu'à présent, se sont opposés l'un à l'autre.

### **2.1.1 La région contre l'État-Nation ou la revendication régionaliste**

Malgré que le régionalisme ait été occulté par moments par les grandes guerres ou l'aventure de la colonisation, il n'a jamais disparu et reste en tête des combats de l'histoire de plusieurs pays de l'Europe (France, Italie, Belgique, Espagne, Irlande, etc.). D'autre part, l'histoire officielle ignore les régionalismes et a toujours tenté «d'oublier les minorités nationales». Or, les mouvements régionalistes contemporains (occitan, catalan, corse, basque, breton, alsacien, flamand, slovène, frison, irlandais, cornouillais, frioulan, galice, gallois, écossais, etc.) donnent de plus

en plus ouvertement un tour politique à leurs revendications. Dès lors, il ne s'agit plus d'une défense du folklore mais de la lutte pour la langue et la culture, pour la survie économique, pour tout ce qui fait réellement la vie d'un peuple. Cette nouvelle dimension du régionalisme a de quoi surprendre tous ceux qui imaginent que le silence vaut le règlement du problème. Diverses analyses du régionalisme contemporain français, anglais, espagnol, italien, belge, irlandais, allemand, etc., si elles peuvent être affectées de certaines ambiguïtés d'un mouvement à l'autre, «la toile de fond reste la même» et nous allons tenter de la résumer.

### L'unité du régionalisme

Le régionalisme est d'abord un refus : celui de l'État-Nation. Ce dernier est récusé en tant que forme oppressive d'organisation du pouvoir politique. Ce refus s'appuie sur une revendication enracinée dans un espace territorial, ayant donc défini ses frontières et circonscrit le peuple dont elle entend exprimer les aspirations. La contestation des déséquilibres économiques et sociaux alimente celle des déséquilibres culturels donnant son impulsion au mouvement régionaliste. Cette revendication socio-économique aux prolongements économiques conduit le mouvement régionaliste à lutter pour l'autonomie régionale, voire le séparatisme. Cette revendication régionaliste devenue globale, remet tout un système en cause.

En réalité, le régionalisme s'est dressé contre l'État-Nation car ce dernier a toujours tenté de le coloniser de l'intérieur sous prétexte qu'il ne peut exister qu'une «nation une et indivisible», traduisant ainsi la négation des pluralismes régionaux. Aussi, l'élément unificateur le plus solide des régionalismes est ce refus de l'État-Nation. Les diversités régionales (linguistiques, ethniques, culturelles, notamment) ne sont comprises que comme des résidus d'une évolution ne pouvant intéresser que quelques sciences telles que l'ethnologie, la sociologie, la linguistique, etc. Dans ce contexte, l'État est par nature «ethnocide», puisqu'il est destructeur des cultures qui ne sont pas les siennes et intégrateur par essence grâce

aux moyens dont il dispose et dont il sait fort bien user<sup>3</sup>. Le rôle silencieux mais implacable de la «machinerie administrative», la pression des grands intérêts économiques, le dirigisme culturel, entretenu et renforcé par le monopole de l'information et de la formation, ont conduit à «l'aliénation» des régions et aux frustrations qui en résultent. Aussi, les régions les plus défavorisées ont le sentiment d'être colonisées, exploitées, oubliées, marginalisées et prennent la mentalité d'assistées permanentes. Malgré des gestes de bonne volonté amorcés, des promesses distribuées par-ci par-là, les solutions proposées par l'État n'ont pas satisfait les aspirations régionalistes. Toutefois, l'État n'est pas le seul accusé dans cette histoire : on peut y associer la société urbaine, l'industrialisation, le capitalisme, le socialisme, le communisme, bref toute forme de système idéologique économique, car l'économie planifiée étouffe les initiatives et rend les régions, voire les hommes «dépendants» ou «assistés» ; et l'économie de marché accuse les inégalités entre les régions riches et les régions pauvres.

D'une manière schématique, les revendications régionalistes sont avant tout celles de régions pauvres, délaissées et sur la défensive car :

- elles redoutent la poursuite d'une évolution qui pourrait leur être fatale.
- elles craignent le dépeuplement des campagnes.
- elles se méfient de l'accaparement des terres et des activités par des capitaux venus d'ailleurs.
- elles ne souhaitent pas être réduites à l'état de réserves touristiques.

Dès lors, les revendications régionalistes sont confusément mêlées :

- revendication linguistique : il s'agit de sauver la langue, véhicule des valeurs de la société régionale. (Pour de nombreux mouvements régionalistes, la langue

reste un symbole de la nationalité reconquise, même si l'école et la télévision de l'État-Nation ont compromis l'avenir).

- revendication culturelle : la région a pris conscience de l'existence de sa civilisation, de son art et de sa pensée, sous «la chape de plomb que l'État unificateur culturel» lui a imposé. Les aspirations populaires préfèrent les manifestations ludiques, les rassemblements, les retrouvailles, marquant ainsi la persistance d'une particularité et d'une unité ethnique vécue plutôt qu'un folklore traditionnel figé et manipulé par l'État-Nation.
- revendications économiques et politiques enfin : celles-ci sont les plus significatives car elles entendent secouer véritablement la tutelle de l'État-Nation, en finir avec le «colonialisme intérieur», s'émanciper dans la plupart des domaines économiques et politiques, bref s'assumer pleinement.

Aussi, malgré une certaine unité du régionalisme dans ses revendications diverses, on peut constater une diversité des approches du régionalisme.

### La diversité des approches du régionalisme

Le régionalisme est le pur produit spécifique de l'histoire du pays où il est né, car il est issu d'une situation socio-économique comme nous venons de le voir. Or, si le régionalisme présente une certaine unité par ses revendications régionales, il ne représente pas un mouvement uni et se cherche lui-même car les ambiguïtés réelles dont il souffre ne doivent pas être toutes placées sur le compte d'une crise de croissance. On en a pour preuve, l'existence de 20 partis régionalistes dans la Communauté européenne, réunis sous l'égide de l'Alliance libre européenne (A.L.E.) au Parlement européen. À l'analyse des documents de l'A.L.E. contenant les statuts et objectifs de cet organisme, on peut établir la définition succincte d'un parti régionaliste. Celui-ci est un parti :

- nationaliste ; l'objectif qu'il poursuit est la conquête de la région où il a été créé pour son autonomie nationale assurant au peuple qui y réside, l'exercice de tous les droits et libertés politiques, administratifs, économiques, sociaux, culturels et financiers nécessaires au maintien de son identité, au respect de sa dignité de peuple, à son épanouissement dans tous les domaines.
- démocratique ; l'autonomie nationale implique que le peuple (ethnique) qui réside dans sa région d'origine, par l'intermédiaire de ses représentants groupés au sein d'une Assemblée (régionale) élue démocratiquement, soit en mesure de régler lui-même ses propres affaires et de diriger son propre destin au mieux de ses intérêts et de ses droits. Cette véritable démocratie régionale (ethnique) doit s'appuyer sur les principes du fédéralisme.

Cette Alliance libre européenne (A.L.E.) au Parlement européen, principalement représentée au Groupe «Arc-en-Ciel», comme nous le verrons plus loin, comprend la liste des partis et mouvements régionalistes que l'on pourra consulter en annexe.

De même, chaque État-membre de la Communauté européenne possède des associations régionalistes propres aux diverses «Nations culturelles/ethniques» les composant. Les objectifs principaux de ces divers mouvements régionalistes européens reposent sur la revendication d'une autonomie régionale/nationale de la région dont ils sont issus. En effet, d'une manière générale, tous mouvements régionalistes proclament et revendiquent le droit inaliénable du peuple (au sens ethnique) de la région où il se trouve, à se gouverner librement et à redevenir maître de son destin. Leurs objectifs principaux sont :

a) Dans le domaine culturel

- le maintien et la promotion de la langue et de la culture «nationales» de la région/nation.

- le statut de langue officielle à part entière pour la langue régionale.
- la refonte des programmes scolaires pour une réelle prise en compte de l'environnement économique, social et culturel de la région.
- la mise en place de médias au service de la langue et de la culture de la région.

b) Dans le domaine économique et social

- le développement des droits des travailleurs au sein des entreprises et des administrations.
- la propriété exclusive pour le peuple «régional/national» de son sol, de son sous-sol, de ses sources d'énergie, de son plateau continental et de tous ses gisements, de ses rivages et de la mer qui les borde, lorsque c'est le cas.
- la répartition à son profit exclusif de ses ressources, des richesses et des produits nés du travail du «peuple régional» à quelque catégorie socio-économique qu'ils appartiennent.

c) Dans le domaine politique et administratif

- la mise en place d'un gouvernement régional «moderne».
- une administration composée et dirigée par des fonctionnaires régionaux (ethniques) qui aura la charge de faire appliquer la législation de la région.
- l'instauration d'un régime politique répondant démocratiquement aux désirs de la majorité du peuple (ethnique) de la région.
- la réunification de la nation «régionale» dans le cadre de son territoire historique.



d) Dans le domaine international

- le droit de conclure librement les accords internationaux que le peuple régional (ethnique) jugera nécessaires dans le cadre d'une nouvelle organisation de l'Europe.
- «non à l'Europe des États, oui à l'Europe des Peuples»... La région doit pouvoir être représentée officiellement dans l'Europe<sup>4</sup>.

Comme on peut le constater, le régionalisme ne se présente pas comme un mouvement uni, et les approches de ce phénomène peuvent être diversement menées, où tout en partant d'une problématique particulière, elles convergent vers un même objectif. Certains tendent à privilégier le facteur ethnique, mais dans cette observation, l'explication politique est courte car le fait que «la race est la grande explication des différences et des contrastes», n'indique pas l'existence des attitudes politiques des deux côtés de la frontière linguistique. Cette analyse est entre autres, réalisée par G. Héraud qui axe son raisonnement sur les relations de rivalité et d'antagonisme entre les diverses ethnies contemporaines. Ici, la langue est le signe de la nation et les «autres formes d'aliénation dérivent de l'aliénation ethnique», aussi l'ethnopolitique se consacre spécialement au couple société ethnique dominante - société ethnique dominée<sup>5</sup>. L'auteur estime que la cohabitation de deux ou plusieurs ethnies dans un même espace politique engendre rivalités et luttes (avec altération mutuelle des ethnies) et domination à plus ou moins long terme de l'une d'entre elles.

Enfin, l'approche marxiste de la «question régionale» est évidemment complètement différente, quoique cette démarche puisse paraître encore incertaine. L'optique «orthodoxe», est fondée sur une vision économiste et mécanique du développement politique et social. Cette dernière a tendance à condamner le régionalisme en tant que déviation par rapport au thème majeur de la «lutte des classes». Les revendications régionalistes peuvent peut-être s'insérer dans la «lutte des classes», d'autant plus que le régionalisme est devenu un «mouvement social». Les prolongements

«régionaux» de certains conflits sociaux (Bretagne, Corse, Vosges, Occitanie, etc.) ont sensibilisé une partie de la réflexion marxiste sur le thème des «nations interdites», mais l'essentiel de l'axe du combat socialiste ne doit pas être occulté par un amalgame plus ou moins confus entre la lutte régionaliste et la lutte des classes. Des ambiguïtés restent entretenues dans les relations entre l'idéologie «nationalitaire», régionaliste et l'idéologie marxiste. En réalité, le régionalisme brouille quelque peu les rapports sociaux traditionnels et introduit certains clivages non prévus par l'épure marxiste. L'incidence de l'idée d'autogestion dans le régionalisme contemporain paraît de plus en plus évidente, et, fédéralisme et autogestion sont fréquemment associés dans les programmes de tel ou tel mouvement régionaliste (ex : Poble d'Oc, Enbata, etc.). De même, les régionalistes les plus convaincus défendent le thème du «fédéralisme intégral» (G. Héraud) dépassant le cadre des «micronationalismes», avec à la base, l'autogestion des entreprises (parti fédéraliste européen). Aussi, la région apparaît comme le cadre idéal pour une décentralisation authentique, favorable à la politique de l'autogestion. (Le Parti socialiste et le P.S.U. sont les plus sensibles à cette nouvelle approche).

### **2.1.2 La région dans l'État-Nation ou la politique de régionalisation**

Le débat concernant le «régionalisme» venu de la base avec ses aspirations plus ou moins confuses ayant tourné court peu après 1968, l'État a opposé un autre mouvement, ou plus exactement a octroyé et donc toléré (par le pouvoir en place) la «régionalisation» venue du «haut». Celle-ci surveillée par l'État (et donc impuissante) est le point de départ de toute politique de régionalisation contemporaine, d'ordre économique, et date depuis une vingtaine d'années. Dès cette époque, la région apparaît aux économistes comme l'instrument idéal de la planification, de l'aménagement du territoire, et de l'utilisation rationnelle de l'espace<sup>6</sup>. Or le sort de la régionalisation en France a été scellé par l'échec de la consultation populaire (référendum de 1969 du Général

de Gaulle), malgré que celle-ci prévoyait une décentralisation accompagnée d'aménagements constitutionnels non négligeables. Dans d'autres États de l'Europe, comme l'Espagne, l'Italie, la Belgique, la République fédérale allemande, les régions possèdent une certaine autonomie et une liberté d'action, comme nous le verrons plus loin. Néanmoins, le rôle de la région dans notre système politico-administratif dépend à la fois de sa situation par rapport à l'entité majeure, l'État, et de son organisation interne. De même, derrière des règles officiellement neutres se profile une volonté politique réelle : celle de l'État jaloux de ses prérogatives, parfois centralisé selon le cas en Europe, et qui n'entend pas se laisser déborder.

### L'illusion d'une autonomie régionale

La solution qui permet de mesurer exactement le rôle assigné à une région dans tout système administratif est celle de l'autonomie. Cette dernière est le problème clé et il ressort de l'analyse de la situation actuelle, que la région n'a pas toujours réussi à trouver sa place dans l'organisation administrative de certains États, comme la Grèce, la France, le Royaume-Uni, l'Irlande, le Portugal, le Danemark (mais cet exemple n'est pas le meilleur vu les dimensions du pays). En définitive, dans certains cas, la région n'a pas pu encore se forger une personnalité, ni sur le plan de la nature juridique en tant qu'institution, ni sur le plan de ses relations juridiques avec l'État. Cette personnalité lui aurait permis de mieux se situer par rapport aux autres acteurs du système. Aussi, on ne doit pas s'étonner que de nouvelles revendications se fassent jour, notamment régionalistes, puisque les ambiguïtés n'ont pas disparues.

En effet, l'analyse de la nature juridique de la région en France, par exemple, ne peut que décevoir ceux qui attendaient quelque chose de la réforme régionale, car la région n'est qu'un «établissement public». Or, cette solution apparaît comme la conséquence d'une conception étriquée du régionalisme réduit à ses dimensions administratives. Ceci est également vrai pour d'autres

États, tels que la Grèce, le Portugal, le Danemark, le Royaume-Uni, l'Irlande, comme nous le verrons plus loin. En fait, la régionalisation procède dans ces divers pays quand elle existe, et plus particulièrement pour la France, d'un double refus lié à des événements politiques, voire à des maladroites historiques, que nous allons résumer brièvement.

- a) La régionalisation procède d'un refus du fédéralisme sous toutes ses formes

Qu'on le veuille ou non, le problème régional est avant tout un problème politique. Or, dans cette optique, une certaine conception de la régionalisation est proscrite, notamment où le choix officiel de la formule de l'État unitaire centralisé est réel, tel qu'il existe en France, au Royaume-Uni, en Grèce. Pourtant, divers courants de la pensée politique ont préconisé en leurs temps, l'idée de la «région fédérée», même si cette dernière n'a pas rencontré beaucoup d'échos.

En France, l'idée a été soutenue à droite, avec Charles Maurras, ainsi qu'à gauche, avec plus ou moins de conviction. Toutefois, il faut reconnaître qu'actuellement, le fédéralisme régionaliste est une tendance minoritaire dans l'idéologie de gauche, car les partis de gauche éprouvent toujours une certaine méfiance à l'égard de toute tentative de rompre l'unité de l'État. Aussi, cette «allergie au fédéralisme» se manifeste également à l'égard d'un «régionalisme constitutionnel» selon l'exemple espagnol, italien, belge. Le régionalisme constitutionnel comme le fédéralisme est une réponse politique rarement avancée aux revendications régionalistes. Ici, les propositions qui s'en rapprocheraient le plus viennent peut-être du Groupe socialiste, en plus du Groupe Arc-en-Ciel et du Groupe des Verts au Parlement européen<sup>7</sup>. De même, la régionalisation procède d'un refus de la décentralisation territoriale.

b) La régionalisation procède d'un refus de la décentralisation territoriale

Dans ce cadre, le refus est sans doute moins profond et l'on peut se reporter à l'incident historique que constitue en France l'échec du référendum en 1969<sup>8</sup>.

L'existence d'une nouvelle collectivité locale ne détermine pas facilement les contours exacts de l'intérêt régional. Aussi, la «région - collectivité locale» entrerait vraisemblablement en conflit avec la circonscription territoriale du niveau inférieur (exemple le département en France ou la province en Belgique) et la frontière entre les compétences respectives de ces deux institutions ne serait pas tracée sans de sérieuses difficultés, et notamment en France. Par ailleurs, on peut rester sceptique quant à la volonté régionalisatrice réelle des gouvernants à l'observation des relations juridiques entre l'État et la région. (Selon le modèle français, britannique, irlandais, grec, portugais, danois, néerlandais, la région se trouve sous tutelle). Dès lors, l'autonomie laissée à cette entité territoriale, culturelle, administrative, politique, est illusoire, mais on peut convenir que ce résultat est atteint de manière plus «médiatique» qu'immédiate, plus indirecte que directe. En effet, le pouvoir central n'a pas cru nécessaire d'étoffer les procédés de tutelle directe, ceci sans doute parce qu'il est assuré de parvenir à ses fins de manière moins voyante grâce à une «tutelle insidieuse» qu'il est à même d'exercer sur la région. En réalité, il a peu de craintes à avoir quant aux débordements possibles des instances régionales. Aussi, la régionalisation actuellement mise en oeuvre dans certains États européens (France, Royaume-Uni, Grèce, Portugal, Danemark, Irlande, Pays-Bas, etc.) et comme nous le verrons plus loin en détail, procède d'un refus de la décentralisation territoriale, car :

- la régionalisation s'insère dans le processus général de planification dont elle est, pour l'essentiel, issue. La région intervient de préférence dans ce cadre et dans la limite de disponibilités financières réduites, la loi

limitant la liberté d'établissement du budget régional dans la plupart des cas.

- la région n'a pas de services propres, en plus des considérations d'intendance énoncées précédemment et qui ne sont pas négligeables. En fait, elle est obligée de passer par les services de l'État dont elle n'a pas la maîtrise. Cet élément permet à l'autorité de tutelle d'être informée immédiatement de toute initiative de la région et de paralyser celles qu'il estime inopportunes ou «illégales». De plus, il faut rappeler que l'État possède des «pions» au coeur même de l'institution régionale : le préfet de région ou le gouverneur selon l'État-membre de la Communauté européenne, exécutif nommé, est l'instrument de contrôle le plus efficace. Toutefois, ceci relève d'une autre série de problèmes concernant l'organisation de la région.

Comme on peut le constater, l'établissement ou le renforcement des institutions régionales reste dans certains États-membres entier.

### De faux semblants institutionnels

Le thème des institutions régionales recèle également des éléments politiques dans la mesure où il traduit des choix d'ordre politique quant à la nature et au degré d'autonomie de la région. Ceci peut être observé à propos de deux points essentiels en plus de la mise en place d'un processus dont la régionalisation relève : la planification et l'aménagement du territoire, que nous aborderons un peu plus loin.

Ces deux points essentiels concernent d'une part la recherche d'un cadre régional, et d'autre part, la représentation des instances régionales.

## a) La recherche d'un cadre régional idéal

La recherche d'un cadre régional suppose à première vue de déterminer les limites géographiques de la région. La variété des découpages proposés par les partisans de la régionalisation montre que le choix des dimensions d'une région ne découle pas d'une vérité évidente, d'autant plus que personne ne prend en compte le régionalisme et les aspirations sous-jacentes de celui-ci ! L'État n'est pas totalement absent du débat et s'accommoderait difficilement de régions trop importantes sur le plan démographique ou géographique. De même, la «grande région» ayant les faveurs des économistes est-elle écartée. Aussi, la polémique n'a pas cessé, qu'il s'agisse de sauvegarder ou non certaines circonscriptions territoriales administratives (province, département, nomoi, etc.) ou de la délimitation des frontières régionales. Dans la plupart des cas, dont celui de la France, les régions n'ont en règle générale que des dimensions réduites<sup>9</sup>. La taille de celles-ci montre clairement la volonté d'un compromis, afin de ne pas indisposer l'État si elles étaient trop grandes, ou le département (ou la province, le nomoi) si elles étaient trop réduites. Ces divisions régionales procèdent davantage d'impératifs techniques de planification économique et d'aménagement du territoire, donc technocratiques, que du souci de l'existence réelle de communautés humaines, culturelles et historiques représentant des ensembles homogènes et cohérents.

De plus, le choix de ce cadre régional traduit un malaise devant une entité régionale manquant d'assise : la région d'une manière générale présente à ce titre un caractère incontestablement artificiel. Ceci entraîne :

- un déséquilibre patent des régions : certaines d'entre elles atteignent une dimension géo-économique suffisante alors que d'autres sont trop exiguës. Des forces centrifuges jouent également à l'intérieur des régions les plus importantes et altèrent donc l'image de la région. Aussi, la région a tendance à dépérir

lorsqu'elle est de dimension restreinte car la faiblesse des moyens disponibles interdit toute action d'envergure.

- une inadaptation des régions aux réalités économiques en vue desquelles la plupart ont été créées : cette inadaptation apparaît clairement à l'échelle européenne et à l'approche de l'échéance de 1993. Ces constatations ne sont guère plus encourageantes aux niveaux nationaux, où parfois il est difficile de demander à des régions disparates de dégager une volonté cohérente en matière d'investissements et d'aménagement.

En réalité, certaines structures régionales pourtant récentes (comme la France) et qui ont été mises en place, sont souvent court-circuitées par l'administration elle-même, utilisant à l'occasion d'autres relais<sup>10</sup>. De même, certains équipements auraient pu redonner un «souffle» à la région et n'ont pas toujours été réalisés dans cette perspective (ex : aéroports, autoroutes, etc.).

Enfin, une méfiance à l'égard de la région paraît toujours aussi vive actuellement qu'autrefois, malgré que le thème du «pouvoir régional» soit cher à certaines formations politiques. Celui-ci semble recéler des menaces potentielles pour l'unité de l'État, et la notion de région (qui du reste devrait être redéfinie clairement) ne saurait être réduite à une «fédération de provinces ou de départements». En raison de la modicité de leurs ressources et de la faiblesse de leurs attributions et pouvoirs, les régions grâce à la décentralisation régionale auraient pu jouer un rôle de «fédérateur».

#### b) La représentation régionale contestée et contestable

En définitive, la composition des instances régionales, la désignation de leurs membres, les rapports entre les institutions mises en place à ce niveau, ne peuvent qu'être différemment conçus selon le type de région auquel on se réfère, et donc selon le degré de



décentralisation que l'on veut instaurer. Ainsi, la détermination de la composition de l'organe délibérant de la région et le mode de désignation de ses membres varient selon les différents États-membres de la Communauté.

Nous n'entrerons pas ici dans le détail, ceux-ci faisant l'objet d'une partie d'un chapitre suivant, à propos de la pratique de la régionalisation dans les différents pays de la Communauté européenne, ainsi que la représentation des régions au Parlement européen en fin de l'étude. Néanmoins, on peut préciser et notamment pour la France, que tout dépend de la définition des attributions et pouvoirs accordés aux régions. En effet, et d'une manière générale comme nous le verrons plus loin, la solution existante et qui semble le plus conforme aux canons de la théorie démocratique est représentée par trois organes régionaux suivants :

- l'Assemblée régionale composée d'élus (consultative et/ou législative)<sup>11</sup>.
- le Gouvernement régional ou provincial (exécutif).
- le Président du Gouvernement régional ou provincial.

Ceux-ci sont dénommés différemment selon les États-membres de la Communauté. Toutefois, les Assemblées régionales composées d'élus, exprimant théoriquement la concentration qui doit s'instaurer entre l'État, garant de l'unité nationale, et les collectivités locales de niveau inférieur intéressées par le processus de régionalisation, révèlent dans leurs compositions les limites des efforts entrepris. On peut y trouver comme membres de droit, tous les parlementaires élus dans le périmètre de la région : députés et sénateurs de la région. (Ils peuvent former jusqu'à la moitié des effectifs de l'Assemblée régionale à eux seuls). On ne peut que s'interroger sur les raisons d'être d'une telle disposition car au-delà d'arguments techniques peu convaincants, la signification d'une telle mesure résulte clairement en réalité du refus de faire procéder à la désignation des élus de la région au suffrage universel direct dans le cadre régional.

Actuellement, les parlementaires sont chargés de représenter la nation (l'État-Nation) dans la région et par là-même de veiller au maintien de l'unité nationale. De cette manière, la constitution de «mini-parlements» régionaux est évitée car l'on feint de craindre qu'ils ne puissent un jour se dresser contre le Parlement national (ou les Parlements nationaux pour plusieurs États-membres de la Communauté).

Or le véritable «noeud» du problème régional et de sa représentation n'est-il pas là ? Dans une Europe communautaire, et surtout à partir du 1er janvier 1993, date de la mise en place effective de l'Acte Unique, n'aurait-on pas pu concevoir la création ou dans certains cas le rétablissement (Bretagne-Rennes ; Occitanie-Toulouse ; etc.) de ces parlements régionaux ?

Si la région avait ses propres élus au suffrage universel direct, la représentation de ceux-ci serait sans doute supérieure à celle des élus nationaux, et en tous cas, pourrait être ressentie comme telle par l'opinion publique. Dès lors, le Parlement européen trouverait sa juste légitimité et pourrait se substituer aux parlements nationaux : ses élus seraient également ces élus régionaux (élus au suffrage universel direct), complètement représentatifs des peuples (au sens ethnique et linguistique - culturel - et non des États) de la Communauté européenne.

D'autre part, les inconvénients de la formule actuelle et telle qu'elle est pratiquée, apparaissent nettement et rapidement<sup>12</sup>: les rivalités politiques nationales ne peuvent que s'exacerber dans le contexte régional où elles sont immédiatement transposées. Dès lors, les régions deviennent ainsi des enjeux politiques non négligeables, voire des tremplins pour certaines revendications politiques. (Ex : les luttes pour la présidence des Assemblées régionales - ou Conseils régionaux en France - l'attestent suffisamment). Néanmoins, l'élection au suffrage universel direct des représentants régionaux de l'Assemblée régionale se pratique déjà actuellement dans la plupart des États-membres de la Communauté, et est souhaitée par de nombreuses formations

politiques dans les pays ne la pratiquant pas encore. Elle correspond à l'idée d'une décentralisation territoriale authentique, permettant à la régionalisation de prendre enfin sa véritable signification, tout en tenant compte enfin de l'existence du régionalisme et des aspirations politico-économico-culturelles populaires. Des divergences quant au mode de scrutin applicable aux élections régionales peuvent encore subsister, mais l'important est de dégager un intérêt régional pour cet organe régional que des mandats de délégués ont abusivement parcellisés et que cette représentation ignore pratiquement les citoyens par le jeu des élections à deux ou trois degrés.

Enfin, les attributions des Assemblées régionales laissent apparaître parfois un net déséquilibre entre les élus, les représentants des intérêts socio-professionnels et l'exécutif. Souvent, les élus détiennent seuls le pouvoir de décision et délibèrent sur les affaires de sa compétence, alors que celui-ci ne s'apparente qu'à des propositions et requiert l'accord d'autres autorités ou d'autres organismes. (Certaines délibérations n'ont qu'une portée consultative). L'exécutif élu ou nommé (Préfet de région, Gouverneur, Commissaire du Gouvernement, etc.) semble être un préalable à toute réforme en profondeur de la région. Bien entendu, si l'exécutif est élu (ou serait) le développement d'une administration propre à la région permet (ou permettrait) à celui-ci de remplir correctement sa mission. En résumé, les États ont répondu au régionalisme par des techniques politiques et administratives grâce à la régionalisation, en occultant ainsi les véritables problèmes.

## **2.2 LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS POLITIQUES ET TECHNIQUES UTILISÉS DANS LA RÉGIONALISATION**

L'influence de la régionalisation sur l'espace économique n'est pas négligeable et son impact correspond à un poids politique, à une volonté de la part du Pouvoir central, de promouvoir et de développer certains espaces géographiques. Aussi, les diverses

actions de l'État reposent en principe sur la coordination des activités économiques régionales, car tout en étant la résultante des intérêts individualisés, le but primordial d'un État reste l'intérêt communautaire. Dès lors, divers instruments politiques et techniques sont mis en oeuvre par les États, tels que la planification, l'aménagement du territoire, afin de tenter de réduire les disparités régionales tout en assurant le développement local et régional grâce à une politique régionale spécifique.

### **2.2.1 La planification : la politique d'investissements en matière d'équipements collectifs**

Le fait qu'il existe des problèmes régionaux au sein d'une économie nationale implique nécessairement qu'il faille aborder ceux-ci sous l'angle de deux grands aspects d'une politique de développement régional : le premier concerne certains objectifs spéciaux des «régions à problèmes» (exode agricole, reconversion industrielle, congestion urbaine, intégration frontalière, etc.), et le second porte sur des objectifs et des instruments politiques généraux s'étendant à l'ensemble des régions concernées de l'État. Or, un effort pour un développement régional harmonieux ne peut être mené uniformément et en même temps partout, aussi, un «système de zones ou pôles de croissance» auxquels une aide maximum est accordée, est mis en place et reste privilégié dans le cadre d'une planification nationale. Dans cette planification menée au niveau de l'État, les investissements industriels, les infrastructures routières, les équipements d'enseignement public, présentent des périodes de gestation distinctes et croissent de manière discontinue. De plus, le cadre géographique spatial s'élargit à mesure que l'horizon temporel recule quand il s'agit d'assurer la meilleure efficacité économique des instruments d'une politique régionale.

Dès lors, de nombreux États ont favorisé une politique d'investissements en matière d'équipements collectifs, renforçant ainsi les pôles de développement économique qu'ils souhaitent privilégier, et délaissant d'autres zones considérées comme non

prioritaires ou secondaires. Ainsi, un programme énergétique, un programme d'équipements d'enseignement secondaire ou supérieur, un programme d'infrastructures portuaires ou d'aéroports, ou encore un programme régional, se sont situés dans un «Plan national» alors que des plans régionaux (au sens strict !) auraient pu davantage intégrer l'ensemble des régions du territoire et se confondre plutôt avec un «plan national décentralisé». En effet, un «plan régional» peut précéder une polarisation pour la créer et la développer, renforçant ainsi certaines activités économiques tout en permettant de «fixer» les populations concernées. Aussi, afin de promouvoir l'économie régionale, et au lieu de favoriser certains pôles de développement économique par une politique d'investissements en matière d'équipements collectifs, on aurait pu assister les autorités locales et régionales dans leurs tentatives de développement économique de manière à amplifier les résultats attendus, permettant ainsi d'aboutir à une croissance sans rupture et à l'initiative du milieu local et régional. En agissant de cette manière, le profil économique et social des régions concernées n'aurait varié que quantitativement et non qualitativement.

En réalité, la confiscation des pôles de décision par des métropoles abusives ont mis en évidence l'existence d'une centralisation économique qui s'est répercutée par une centralisation des transports terrestres et ferroviaires, une centralisation intellectuelle, une centralisation politique et administrative. À l'émergence de problèmes économiques et sociaux régionaux de plus en plus aigus, cette «centralisation» a dû faire face, et a répondu par la planification. Toutefois, cette dernière, dans sa phase d'application a connu des effets pervers que nous ne décrirons pas car ce n'est pas notre propos, mais a engendré une modification de la politique des États envers les régions : l'aménagement du territoire. Cette dernière, afin de «séduire» les partenaires ainsi que les opérateurs économiques s'est basée sur des mesures de dissuasion et d'incitation, et une politique d'urbanisme.

## 2.2.2 L'aménagement du territoire : les mesures de dissuasion et d'incitation et la politique d'urbanisme

Le quasi-abandon de la politique de l'aménagement du territoire est vraisemblablement la conséquence logique de profonds changements économiques ou institutionnels qui seraient intervenus au cours des dix ou quinze dernières années, à moins qu'il ne soit le fait de revirements idéologiques dans l'approche du problème de l'État, particulièrement en France. En effet, concernant le cas de la France voire de la Communauté européenne, de 1955 à 1973, il s'agissait de mieux répartir les fruits de la croissance pour améliorer la croissance. Il est inutile de revenir ici aux origines de la politique volontariste de l'État en matière d'aménagement du territoire national, car comme toute politique économique, celle-ci a une base idéologique. Au milieu des années 1950, de nombreuses études d'économistes, de démographes ou de géographes montrèrent que la France possédait un territoire très déséquilibré à maints égards<sup>13</sup>. Cet exemple de conséquences graves sur l'efficacité de la machine économique était (et reste toujours) la désertification de régions entières et l'hypertrophie croissante de certains «pôles de développement» qui entraînaient (et entraînent toujours...) des coûts économiques et sociaux qui finiraient par devenir incontrôlables. C'est la situation actuelle en janvier 1990. La réduction de ces coûts ou tout au moins l'interruption de leur progression aurait dû être une nécessité, voire une priorité, en tentant de rééquilibrer réellement ! Ce rééquilibrage fut l'affaire de l'État qui mis en place une politique tant incitative que coercitive en :

- incitant les entreprises à s'implanter ou à déménager vers les zones géographiques alors déshéritées.
- interdisant l'implantation ou l'extension des entreprises dans les régions trop fortement bénéficiaires des résultats de la croissance.

Jusqu'en 1973, la politique d'aménagement du territoire est un des facteurs de la croissance économique de la France. Or depuis cette époque, de profonds changements se sont produits et nous

sommes sortis de l'ère «radieuse» de la croissance. Ces changements économiques, sociaux, institutionnels et politiques, sont autant de niveaux qui expliquent que l'abandon de la politique d'aménagement du territoire telle que nous la connaissons jusqu'à la fin des années 1970, relève à la fois d'un processus logique et d'une remise en cause idéologique. En réalité, on peut observer deux ruptures :

- la première rupture est peut-être au centre de l'explication. Le passage brutal à une situation où l'activité économique permet de dégager («bon ou mal an») un surplus «distribuable» est devenu bien maigre. (Au lieu de contenir la puissance des «forts» pour renforcer les «faibles», on a favorisé le renforcement des «déjà forts»). Toutefois, ce changement a été progressif et les règles de la politique d'aménagement du territoire édictées au cours des années 1960, ont été supprimées ou aménagées «à la baisse». Cette redéfinition de l'intervention de l'État en matière d'aménagement du territoire semble avoir connu une accélération après 1980, et surtout à partir de 1983, avec à la même époque, un renoncement (parmi d'autres) à la volonté planificatrice, ou à tout le moins la volonté de réfléchir puis mettre en oeuvre une nouvelle planification.
- la seconde rupture, d'origine institutionnelle cette fois, possède un poids évident sur la politique d'aménagement du territoire, c'est la loi de décentralisation de 1982. Lorsque les mains de l'État central concentraient la quasi-totalité des pouvoirs en matière de politique économique et de planification, on pouvait parler de la politique d'aménagement du territoire. Actuellement, il devient irréaliste de parler d'aménagement du territoire et il serait préférable de parler de l'aménagement des territoires. Dès lors, ce territoire dirigé (et observé) du «centre», perçoit forcément mal ses parties les plus lointaines

représentées par plusieurs niveaux territoriaux plus larges les uns les autres (niveau local, niveau départemental pour la France, niveau régional, voire «niveau hexagonal») ayant chacun son propre point d'observation et sa propre logique de fonctionnement et de pouvoir. Que dire alors au niveau communautaire ! Désormais, on aura affaire à des politiques d'aménagement du territoire.

En effet, le processus d'implantation en France ou dans l'un des douze pays membres de la Communauté européenne, des sociétés multinationales, américaines d'abord, européennes et japonaises ensuite, rend moins efficaces les mesures de la politique d'aménagement du territoire (entre autres...). Or, comme l'État n'a plus les moyens d'aider «tout le monde» (et n'ayant plus à le faire idéologiquement d'abord), il convient de consacrer dorénavant tout l'effort sur l'émergence de «pôles européens de développement», car l'implantation des sociétés françaises font également échapper une partie de la stratégie industrielle et commerciale au contrôle de l'État. Pourtant, les regards devraient se porter au-delà de la mise en application au 1er janvier 1993, de l'Acte Unique européen. Ce dernier ne sera à cet égard que la poursuite logique d'un processus entamé depuis longtemps déjà<sup>14</sup>, autant que la volonté de mettre en place un espace économique suffisamment vaste pour lutter contre les U.S.A. et le Japon.

Aussi, on s'acheminera sans doute vers une situation suivante : quelques pôles européens de développement (moteurs du système européen) existeraient en même temps que des pôles de développement «subalternes» aux ambitions plus modestes. Ceux-ci joueraient pour les premiers un rôle de relais dans la propagation du «progrès» entre eux et les zones géographiques (ou régions) pour lesquelles le réalisme économique commande de considérer la désertification. De même, cette dernière risque de devenir réalité après 1993, lorsque les frontières des États actuels seront levées, permettant ainsi la mobilité sans contraintes des travailleurs au sein de la Communauté. Les chefs d'entreprise seront peut-être



enclin à recruter plus facilement une main-d'oeuvre «plus docile et bon marché» provenant des régions pauvres de la Communauté : Espagne, Portugal, Italie du Sud, Grèce... Cette vision d'une juxtaposition de pôles de développement aux ambitions différentes (et sans doute divergentes...) pourrait s'affirmer au détriment du reste de l'espace territorial, et notamment de ce qui se trouve autour ou au-delà des pôles-relais. Les pouvoirs locaux et régionaux devraient donc avoir les moyens d'un aménagement de l'espace pour éviter ce «dérapage».

### **2.2.3 La politique régionale : le développement local et régional**

L'abandon progressif par les États d'une véritable politique d'aménagement du territoire et les conséquences prévisibles d'une telle attitude semble désormais inéluctable et il paraît nécessaire de concevoir différemment l'aménagement du territoire.

Actuellement, la région semble la plus compétente pour connaître le problème de l'aménagement du territoire car elle peut associer le département (la province ou le Kreise) et la commune à la mise en place d'une politique en ce domaine, l'État gardant certaines prérogatives. Aussi, désormais, ce sont quatre niveaux qui se superposeraient : le territoire local, le territoire régional, le territoire national, le territoire communautaire. C'est trop !

Deux approches distinctes peuvent être réalisées concernant ce domaine :

- la première, permet de distinguer nettement ce qui appartient au développement local de ce qui relève des grands objectifs nationaux. Le département (ou la province, ou le Kreise) et la commune s'occupent du premier, tandis que l'État se réserve l'exclusivité des choix nécessaires à la réalisation des seconds. La région est là pour remplir un double rôle : d'une part, favoriser le développement local par une politique régionale

cohérente, et d'autre part, servir de relais à l'État dans la réalisation de ses grands objectifs. Dans une telle conception, l'État ignore le développement local et ce dernier est considéré comme n'ayant que peu d'influence sur la recherche des grands équilibres économiques nationaux (plein emploi, équilibre budgétaire, équilibre du commerce extérieur, etc...).

- la seconde, permet au développement local de concourir à la réalisation des grands équilibres et l'État ne doit pas l'ignorer. Ici, l'économie locale participe également aux grands équilibres qui en retour profitent à l'économie locale. Aussi, en ayant à l'esprit ce double mouvement, il convient de favoriser la mobilisation de toutes les ressources humaines, financières, techniques au niveau local. Dès lors, l'espace territorial ne serait plus alors considéré dans sa seule dimension économique (la rentabilisation du capital) mais dans toutes ses dimensions (culturelle, sociale, ethnique, institutionnelle, etc.). Cette mobilisation des ressources locales et régionales ne serait plus là pour servir uniquement l'accumulation du capital (qui est au coeur du système économique capitaliste), et qui finalement, conduit à la non-prise en compte de nombre de besoins et d'aspirations de la population. Elle pourrait satisfaire réellement les besoins et aspirations des hommes en tant qu'ils vivent en société.

Pour connaître les besoins et les aspirations de la population et pour mobiliser toutes les ressources locales et régionales, l'échelon régional apparaît comme le plus proche des préoccupations des individus et des communautés, et pourrait susciter une participation active. Par ailleurs, les notions de besoins, d'aspirations et de ressources d'une communauté, ne peuvent être entendues qu'à partir d'une autre notion : celle de solidarités. Ces solidarités existent sur des espaces territoriaux et l'on peut constater que les espaces juridiquement reconnus répondent mal à cette question fondamentale<sup>15</sup>. Toutefois, il existe des solidarités

nettement plus marquées sur d'autres espaces territoriaux, non reconnues au plan juridique et l'on peut prendre pour exemple :

- le «pays», ensemble de plusieurs cantons, où l'on y rencontre la communauté rurale et la communauté urbaine, qui possède (à la différence du département ou de la province), une cohérence sociale et culturelle souvent doublée d'une cohérence économique.
- le «quartier», représente un espace de solidarités à l'intérieur de la ville, mais est plus opérant que la ville dans son ensemble.
- le «bassin d'emplois», qui représente une forte cohérence socio-économique car c'est l'espace du travail.

En réalité, c'est en favorisant l'expression de toutes ces solidarités que l'on renforcerait la capacité d'initiative (c'est-à-dire la mobilisation des ressources) au niveau local et régional. Dans ce cadre, le développement local n'est possible que s'il est impulsé par le «haut», car c'est la région en tant que mosaïque de «pays» qui doit jouer ce rôle d'impulsion. Ceci peut être réalisé dans le cadre de la régionalisation, où la région doit mettre en oeuvre une politique d'aménagement du territoire régional dont les principales orientations s'inscrivent dans une véritable planification régionale. Cette attitude nouvelle de la région permettrait de fournir une cohésion d'ensemble, et par conséquent une meilleure efficacité, aux projets de développement locaux. Aussi, la multiplication des contrats passés entre les «pays» et la région devrait être l'instrument privilégié d'une telle politique. Il est donc indispensable que les possibilités d'intervention de la région et des autres collectivités territoriales en matière économique soient largement accrues afin que les économies locales et régionales puissent avoir leur part de responsabilités dans la recherche des grands équilibres (notamment en matière d'emploi). De nombreux et nouveaux transferts de compétences sont ainsi nécessaires entre l'État d'une part et les collectivités territoriales d'autre part pour que cet accroissement de l'interventionnisme économique puisse exister et donner une impulsion au développement local et régional.

De même, un transfert de compétences nécessite un transfert de moyens financiers pour assumer ces compétences.

L'accroissement de ces compétences devrait également s'accompagner de la mise en place de «contre pouvoirs» afin d'amoindrir le rôle important (mais peu étudié et pris en compte) des rapports État/notables qui existent d'une part, et contrecarrer certains comportements d'élus locaux ou régionaux sans scrupules (notamment en matière d'équipements publics) d'autre part.

Ce développement local et régional permettrait le développement des régions situées à l'écart des pôles européens de développement prévus (PED) et se baserait sur les régions et les peuples qui les composent, ce que «l'Europe des États-Unions» ne permet pas, d'autant plus que «l'Europe libérale capitaliste» qui s'élabore et se met en place grâce aux divers groupes financiers et sociétés multinationales est en profond décalage avec ce que nous avons présenté rapidement d'une part, et par rapport à la réalité socio-économique et aux problèmes urgents à résoudre qui en résultent d'autre part. Ainsi, la pratique des contrats entre régions appartenant à des États différents favoriserait le développement local et régional, en même temps qu'elle renforcerait les solidarités entre peuples «minorisés» d'Europe<sup>16</sup>.

## 2.3 CONCLUSION DU CHAPITRE 2

En réalité, les disparités régionales que nous avons présentées au début de cette étude, que ce soit sur le plan économique ou social ont eu pour conséquences de favoriser la résurgence du phénomène régional d'une part, et d'obliger les États européens à régionaliser (pour la plupart) leurs espaces territoriaux en vue de résoudre leurs problèmes économiques et sociaux, notamment régionaux, d'autre part.

Or, à la renaissance de ce phénomène régional, basé principalement sur le régionalisme, mouvement venu de la base avec

ses aspirations plus ou moins confuses mais d'où se dégage une notion de communauté d'intérêts, humaine, culturelle (ethnique et linguistique), économique, politique, reposant sur un «tissu social cimenté», l'État a opposé un autre mouvement, celui de la régionalisation. Ce dernier, imposé par le «haut» fut et reste la réponse à un processus de tentative d'intégration, amorcé en définitive à la fin de la Deuxième Guerre mondiale, comme nous le verrons plus loin.

La revendication régionaliste par le biais des mouvements régionalistes est en fait un phénomène de révolte de la région face aux tentatives d'intégration, d'assimilation, voire d'oppression contre l'État-Nation. Malgré une diversité des approches du régionalisme, les principaux objectifs des divers mouvements régionalistes européens reposent sur la reconnaissance officielle (par les États où ils se trouvent) de leurs identités culturelles régionales ainsi que sur la revendication d'une autonomie régionale/nationale (voire un séparatisme pour certains d'entre eux) de la région dont ils sont issus. En effet, tous mouvements régionalistes proclament et revendiquent «le droit inaliénable du peuple» (au sens ethnique) de la région où il se trouve, à redevenir maître de son destin et à se gouverner librement.

Quant à la position de l'État, au lieu de prendre en compte l'existence de la renaissance de ce phénomène régional et de tenter d'y apporter des solutions acceptables pour les diverses parties en présence, il l'a occulté de différentes manières (l'information, les médias, la formation, le service militaire, etc.) en le traitant de «folklorique» tout en lui opposant une politique de régionalisation. Cette politique de régionalisation s'est basée essentiellement sur différents instruments politiques et techniques tels que : la planification, l'aménagement du territoire, la politique régionale ; réduisant ainsi la région à des dimensions strictement administratives, à un espace géographique et économique d'action pour les technocrates, sans tenir compte de l'existence du régionalisme. Cette «maladresse» d'ordre politique (un certain refus pour des raisons liées à des événements politiques), d'ordre

historique (l'existence d'une centralisation à tradition historique pour de nombreux États européens ; des liens formels de collaboration entre plusieurs partis et mouvements régionalistes d'Europe et l'Allemagne nazie ou l'Italie fasciste au cours de la Deuxième Guerre mondiale ; d'ordre économique (mainmise sur les économies nationales et régionales des États européens par des groupes de pression économiques et financiers - multinationales entre autres - qui en ont profité pour imposer leur pouvoir, montre clairement que la régionalisation procède d'un refus du fédéralisme sous toutes ses formes, car qu'on le veuille ou non, le problème régional est avant tout un problème politique. En effet, les institutions régionales, les liens juridiques entre la région et l'État, la nature et le degré d'autonomie de la région, révèlent les choix d'ordre politique imposés par l'État. Ceci se confirme par l'utilisation de «faux semblants institutionnels» que sont la planification, l'aménagement du territoire, la politique régionale (nationale, parfois communautaire !) ainsi qu'une représentation régionale contestée et contestable. La politique régionale, lorsqu'elle permet un véritable développement local et régional, en plus d'un rééquilibrage des activités économiques entre les régions en tentant de réduire les disparités régionales, trouve alors sa juste place parmi les instruments politiques et techniques utilisés dans la régionalisation ou dans l'intégration.

Or, si les États ont de plus en plus de mal à «maîtriser» la situation économique, voire politique, c'est parce qu'ils ont «mal régionalisé» intentionnellement afin de tenter de sauvegarder leur unité nationale (ou une certaine unité de l'État) d'une part, parce qu'ils y ont été contraints pour diverses raisons reposant sur des facteurs historiques, économiques, culturels, politiques, administratifs, etc. influents d'autre part, et, qu'enfin, ils étaient placés devant un choix difficile : la mise en place puis la poursuite de la régionalisation ? Ou, l'intégration économique puis politique dans la Communauté européenne ? Ces questions font l'objet de la partie suivante, où nous étudierons et analyserons les raisons qui ont conduit les États à se régionaliser puis à pratiquer la régionalisation dans la Communauté européenne, pour ensuite

aborder les positions dispersées mais convergentes des principaux groupes de pression politique au Parlement européen quant à la question régionale et la régionalisation.

## NOTES

1. **Nouveau Larousse universel ; Larousse en couleurs** (français) ; **Littré ; Palazzi et Ghiotti** (italiens) ; **Harrap's Shorter** (anglais) ; **Amador** (espagnol) ; **Webster** (américain).
2. En annonçant les sujets du référendum du 27 avril 1969.
3. La technocratie, l'école, le service militaire, etc.
4. Certains mouvements ou partis régionalistes sont fondateurs de l'Alliance libre européenne (ALE) qui regroupe actuellement 20 mouvements représentant autant de nations sans État d'Europe.
5. G. Héraud, **Introduction à l'ethnopolitique**, Paris, Presses d'Europe, 1973.
6. Nous ne rentrerons pas ici dans le détail, mais on peut préciser que pour la France, ce mouvement se traduit dès 1955 par la création de plans d'action régionale dans le cadre de «régions-programmes», puis par la mise en place en 1960, de «circonscriptions d'action régionale». La région paraissait (et paraît toujours !) l'oeuvre de technocrates, conçue et réalisée sans interrogation de la base, en liaison avec le développement de la Communauté économique européenne.
7. En France, le Parti socialiste évoque l'attribution aux organes délibérants des régions, une sorte de pouvoir législatif secondaire : **Changer la vie**, Paris, Flammarion, 1972.
8. Le projet référendaire prévoyait que la région deviendrait une collectivité territoriale décentralisée analogue au département ou à la commune. Cette collectivité devait exprimer l'intérêt régional grâce à une organisation spécifique, placée sous la garantie de la Constitution et de la Loi. (La Constitution de 1958 mentionne expressément le principe de libre administration des collectivités locales). Cette solution s'est heurtée à divers obstacles et a été repoussée par le peuple officiellement.
9. Actuellement, le territoire de la France métropolitaine est composé de 23 régions, y compris la région de l'Île de France.
10. Exemple : pour l'aménagement du territoire, il existe une profusion de missions interministérielles, de sociétés de développement régional, de sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural, etc.

11. En France, on trouve dans chaque région une assemblée d'élus (le Conseil régional, avec à sa tête le Président du Conseil régional) et une assemblée représentative des intérêts socio-professionnels (le Comité économique et social). Le Préfet de région est l'agent de l'État, chargé, entre autres, de veiller à la mise en application des directives de celui-ci.
12. Le cumul des mandats électoraux est une plaie dans le système français.
13. Voir F. Gravier et le célèbre **Paris et le désert français**.
14. L'internationalisation n'a pas attendu la signature récente de cet Acte pour se manifester et jouer un rôle prépondérant dans l'affaiblissement des politiques économiques nationales...
15. Le département ou la province ainsi que la grande ville sont trop vastes pour que l'expression d'une solidarité «vraie» s'y décèle. La petite commune est de taille trop réduite pour qu'une solidarité (souvent effective) puisse servir pleinement le développement local.
16. Au sens «ethniques et linguistiques».



## **PARTIE II**

### **LE FAIT RÉGIONAL : LE CHOIX DIFFICILE DES ÉTATS ENTRE LA RÉGIONALISATION OU L'INTÉGRATION DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE**



### CHAPITRE 3

#### LES RAISONS QUI ONT CONDUIT LES ÉTATS À SE RÉGIONALISER PUIS À PRATIQUER LA RÉGIONALISATION DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Les différents types de région que nous avons examiné précédemment ne sont cependant pas le point de départ des mouvements de régionalisation. Ceux-ci ont pris, soit naissance, soit de l'importance selon les pays membres de la Communauté européenne, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. En effet, l'Italie fasciste et l'Allemagne nationale-socialiste, pays vaincus par les Alliés, ont vu leurs structures administratives et territoriales démantelées et remodelées, notamment par le Plan Marshal pour l'Allemagne, comme nous le verrons plus loin. De même, ce sont des faits linguistiques, donc culturels, qui ont provoqué de nouvelles délimitations territoriales, donc régionales, accentuant la montée de la régionalisation, que ce soit en Belgique ou dans certaines régions italiennes qui possédaient leurs traditions culturelles autonomes et souvent leurs langues propres, ou encore en Espagne, dont le processus de régionalisation est tout à fait récent malgré la personnalité des différents peuples qui la composent.

Aussi, le processus de régionalisation entrepris par les douze États-membres de la Communauté européenne naît et se base sur divers facteurs qui l'ont influencé, pour chacun d'eux. Ceux-ci sont partagés entre la poursuite vers l'intégration économique entreprise après la Deuxième Guerre mondiale et qui tend vers un achèvement final avec l'Acte Unique européen spécifiant la suppression des frontières nationales en 1993, et/ou, continuer la

régionalisation déjà entamée. Dès lors, il devient intéressant d'analyser sur quels facteurs ou critères se sont basés les pays de la Communauté européenne pour amorcer leur processus de régionalisation ? Ces facteurs sont-ils identiques à ceux que nous avons énoncés et définis au début de notre étude ?

Les formes d'organisation territoriale des États de l'âge classique étaient multiples, mais avaient pour point commun la coexistence de différents régimes juridiques traditionnels. Or, les régions des États-membres non seulement subissent la "crise" présente dans la Communauté européenne, mais ne paraissent pas pouvoir influencer les «remèdes» ou participer aux solutions. Plus grave encore : parallèlement à cette «crise» de l'Europe communautaire, on voit apparaître celle de la régionalisation.

Aussi, on ne peut méconnaître les réels progrès accomplis par les deux mouvements les plus importants de l'histoire européenne depuis la Deuxième Guerre mondiale :

- celui qui tente de porter à l'unification de notre continent.
- la reconnaissance des particularités ethniques, culturelles et linguistiques, économiques et sociales, à l'intérieur des États-membres, représentées par le régionalisme.

Ces deux tendances apparemment contradictoires peuvent en réalité se concilier (par l'intégration dans un processus de fédéralisme) car elles sont complémentaires. Elles ne feront pas l'objet de notre propos ici car elles ont été largement développées au cours d'un autre travail de recherche personnel. Aucune des formes de régionalisation (ou des autonomies de type régional dans certains cas), que nous allons étudier à présent ne remonte à l'Ancien Régime : bien au contraire, dans la plupart des cas, c'est la constitution d'un État sur le modèle jacobin ou napoléonien qui a fourni, par réaction, le point de départ d'une décentralisation. Mais la région, et la régionalisation, sont-elles bien dans ces pays, l'un des principaux

cadres de la reconnaissance des autonomies territoriales ? Les notions sont-elles partout en vigueur, et lorsqu'elles le sont, ont-elles partout la même valeur ? Dans cette optique, notre réponse est structurée à partir d'une distinction en trois groupes de facteurs ayant influencé la régionalisation des États-membres de la Communauté, ces derniers appréhendant différemment le phénomène régional. Ainsi, la République fédérale d'Allemagne, l'Italie, la Belgique, l'Espagne ont pour caractéristique commune une reconnaissance générale des autonomies de type «régional». Toutefois, contrairement à ce que l'on peut penser en France, l'idée de région n'est pas le moteur de ce phénomène, et ne l'est véritablement qu'en France et en Italie ; les États fédéraux que sont la R.F.A., l'Autriche, la Suisse, l'ignorent presque complètement ; la Belgique et l'Espagne reconnaissent autant la notion de «communauté» que celle de «région». Cette idée de région ne représente qu'un espace pour la planification au Portugal, au Pays-Bas, en Irlande, au Royaume-Uni ; qu'un espace géographique pour la Grèce ; et ne paraît pas dans les préoccupations du Grand Duché de Luxembourg, vu ses dimensions et l'absence de problèmes économiques.

### **3.1 LES ÉTATS QUI ONT RÉGIONALISÉ À PARTIR DE FACTEURS HISTORIQUES ET ÉCONOMIQUES INFLUENTS**

Jusqu'à la fin des années 1940, seules la République fédérale d'Allemagne et l'Autriche sont des fédérations, tandis que la régionalisation italienne, pourtant inscrite dans la Constitution, n'en est qu'à ses timides débuts<sup>1</sup>. Le découpage régional en France, quant à lui, est surtout dicté par des considérations économiques, c'est ce que nous tenterons d'analyser un peu plus loin.

### 3.1.1 Une fédération sans régions : la République fédérale d'Allemagne

Le fédéralisme en R.F.A. est d'origine ancienne, toutefois celui-ci connaît des transformations notables suite à la défaite militaire de 1945, suivie de l'invasion des puissances Alliées. Pourtant, ces circonstances ne la pousse pas à fonder une organisation fédérale sur la notion de région, qui ne correspond guère à sa tradition (et que son ordre juridique continue largement d'ignorer), même si le mot lui-même fait partie du vocabulaire usuel. Le Land en R.F.A., terme dont la traduction française est «pays», constitue la clef de voûte du système issu de la Deuxième Guerre mondiale<sup>2</sup>. À ce propos, on peut observer au tableau suivant les divers niveaux des unités territoriales dans la Communauté européenne. On peut résumer en quelques mots l'histoire du fédéralisme et de la régionalisation qui a conduit la R.F.A. à posséder le système régional actuel, car ce sont avant tout des facteurs historiques et économiques qui l'ont influencé. En effet, une forme de fédéralisme assez lâche avait été mise en oeuvre sous le Saint-Empire, puis celle-ci devint de plus en plus centralisée à partir du XVI<sup>e</sup> siècle, sans pour autant que disparaisse l'autonomie des principales composantes territoriales. Le deuxième Reich constitué en 1871 comme une fédération de 24 États-membres aux territoires intangibles, présentait une double particularité :

- le maintien des maisons princières.
- l'hégémonie de la Prusse faisant coexister les survivances de l'ancienne Confédération avec une forte tendance centralisatrice.

Cette tendance à la centralisation se poursuit sous la république de Weimar car le Reich à cette époque demeurerait certes un État fédéral, mais le territoire des Länder n'était plus intangible. Celui-ci pouvait être modifié même contre la volonté des populations. Les Länder seront privés de leurs compétences par le pouvoir nazi qui achèvera l'oeuvre centralisatrice. Toutefois, après la capitulation de 1945, les puissances occidentales imposent

# TABLEAU 6

## LES DIVERS NIVEAUX DES UNITÉS TERRITORIALES DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE (12 PAYS - 320 MILLIONS D'HABITANTS)

PAYS	NIVEAU 1 GRANDES ZONES GÉOGRAPHIQUES	NIVEAU 2 GRANDES RÉGIONS	NIVEAU 3 RÉGIONS DE BASE	NIVEAU 4 UNITES ADMINISTRATI- VES SUBORDONNÉES
ALLEMAGNE FÉDÉRALE	4	11 LANDER (8+2+1)	29 REGIERUNGS- BEZIRKE	326 KREISE
BELGIQUE	3 REGIONS	5 REGIONS (GEWESTEN)	9 PROVINCES (PROVINCIES)	44 ARRONDISSE- MENTS
DANEMARK	3	3 (ARR.)	3 (ARR.)	14 (DISTRICTS COMMUNAUX) COMTES + FEROE + GROENLAND
ESPAGNE	5 RÉGIONS	5 RÉGIONS	19 RÉGIONS (COMMUNAU- TÉS AUTONO- MES)	52 PROVINCES
FRANCE	3 «RÉGIONS DU PLAN»	9 «RÉGIONS EUROPÉENNES»	26 «RÉGIONS DE PROGRAMME»	101 DÉPARTE- MENTS (37 000 COMMUNES)
IRLANDE	3	9 PLANNING AREAS (RÉGIONS)	9 PLANNING AREAS (PROVIN- CES)	27 COMTES (COUNTRIES)
ITALIE	4	11 «RÉGIONS EUROPÉENNES»	20 RÉGIONS (REGIONI)	92 PROVINCES
LUXEMBOURG	1 PAYS	1 PAYS	1 PAYS	12 CANTONS
PAYS-BAS	4 RÉGIONS	4 RÉGIONS (2+2) (LANDSDELEN)	11 PROVINCES (PROVINCIES)	(51 «RÉGIONS STATUT COLLEC- TIFS» 935 COMMUNES
PORTUGAL	5 RÉGIONS + 2 AUTONOMES	7 RÉGIONS (PLAN) AUTONO- MES)	7 TERRITOIRES D'ACTION DE LA COMMISSION DE COORDINATION RÉGIONALE	24 PROVINCES (18) DISTRICTS ADMINISTRA- TIFS
ROYAUME-UNI	2	11 PLANNING* RÉGIONS (1)	11 PLANNING * RÉGIONS (2)	67 COMTES
GRECE	5 (CONTINENT) 4 (ILES) RÉGIONS GÉOGRAPHIQUES	9 RÉGIONS	9 RÉGIONS	52 PROVINCES (HOMOS) (DISTRICTS)
TOTAL C.E.E. NOMBRE	48	85	150	1740

\* Région de programme économique

(1) STANDEND REGIONS

(2) COUNTRIES (England and Wales)  
REGIONS (Scotland)

une nouvelle structure fédérale, en conduisant les districts et communes à se regrouper en Länder. Ceux-ci ne correspondent pas, sauf exception, à leurs prédécesseurs et leur tracé est en grande partie le fruit du contexte de l'époque, voire d'une improvisation des puissances occupantes. Aussi, ce découpage territorial n'avait à l'origine qu'un caractère temporaire, mais en raison de l'hostilité des puissances alliées concernant un texte juridique (la Loi fondamentale) prévoyant la réorganisation du territoire fédéral, les modifications prévues ne furent pas effectuées, si bien que celui-ci prit peu à peu un tour quasi définitif. Ce texte proposait la prise en compte : des sentiments d'attachement provincial, des liens historiques et culturels, des convenances économiques, et de la structure sociale dans l'élaboration du tracé du découpage territorial.

Le caractère artificiel de celui-ci fut oublié en quelques années, si bien que les Länder, dotés de pouvoirs importants comme nous le verrons plus loin, apparaissent comme les héritiers de la mosaïque d'États qui composaient l'Empire. Ceux-ci sont en fait des entités plus substantielles que de simples régions. Aujourd'hui, la R.F.A. est un État fédéral, comportant huit États fédéraux et deux villes à statut Étatique (Hambourg et Brême), aux termes de la Constitution de 1949. Comme nous l'avons déjà dit précédemment, les vainqueurs de la Seconde Guerre mondiale imposent en 1948 à l'Assemblée Constituante ce fédéralisme, toutefois en conformité avec la tradition historique allemande<sup>3</sup>. Le rejet du modèle unitaire et dictatorial du national-socialisme a également constitué une autre raison d'opter pour le fédéralisme. Les huit Länder présentent des superficies très variables : de 70 547 km<sup>2</sup> pour la Bavière à 2 568 km<sup>2</sup> pour la Sarre. La superficie moyenne s'élève à 4 924 km<sup>2</sup> pour une population moyenne de 2,17 millions d'habitants.

On peut également remarquer au tableau suivant, le nombre et la taille des régions (de niveau II) selon la superficie et la



TABLEAU 7

## NOMBRE ET TAILLE DES RÉGIONS (NIVEAU II) SELON LA SUPERFICIE ET LA POPULATION - 1985

État membre	Superficie (1000 Km <sup>2</sup> )				Population (mio)				Nombre de régions par niveau <sup>2</sup>		
	Régionale			Moyenne nationale	Régionale			Moyenne nationale	I	II	III
	Max.	Min.	Disp. (1)		Max.	Min.	Disp. (1)				
D	17,5	0,4	0,50	8,0	5,1	0,5	0,54	2,0	11	31	328
F	45,3	8,3	0,44	24,7	10,1	0,2	0,80	2,5	8	22	96
I	25,7	3,3	0,48	15,1	8,9	0,1	0,78	2,8	11	20	95
ML	6,3	1,4	0,38	3,4	3,1	0,4	0,66	1,3	4	11	40
B	4,4	2,4	0,17	3,4	2,2	0,2	0,52	1,1	3	9	43
L	-	-	-	2,6	-	-	-	0,4	1	1	1
UK	31,7	0,7	0,92	7,0	6,8	0,3	0,66	1,6	11	35	65
IRL	-	-	-	70,3	-	-	-	3,5	1	1	9
DK	33,3	2,9	0,94	14,4	2,8	0,6	0,53	1,7	1	3	15
GR	28,2	6,5	0,52	14,7	4,0	0,3	1,04	1,1	3	9	51
E (1)	94,1	5,0	0,99	29,7	6,5	0,3	0,84	2,2	7	17	50
P	26,1	0,8	0,75	13,1	3,4	0,2	0,94	1,4	3	7	29
EUR 10	70,3	0,4	0,94	11,6	10,1	0,1	0,80	1,9	54	142	743
EUR 12	94,1	0,4	1,11	13,6	10,1	0,1	0,82	1,9	64	166	822

1 Coefficient de variation.  
 2 Nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) où l'Irlande dans son ensemble représente une seule région de niveau II.  
 3 À l'exclusion de Ceuta et Melilla.

Source : Troisième rapport sur les régions de la Communauté. C.E.E., 1987, p. 13.

population en 1985, pour chacun des États-membres de la Communauté.

Les Länder sont dotés d'organes qui répondent à la tradition de séparation des pouvoirs. Le pouvoir législatif est aux mains d'un Parlement (diète provinciale ou Landtag élu au suffrage universel). La Bavière est le seul État comportant également un Sénat comprenant des représentants des intérêts sociaux, économiques, culturels et municipaux. Les «gouvernements provinciaux» (Landesregierungen) représentent le pouvoir exécutif. Le chef du gouvernement du Land est le président du Conseil et les membres de son gouvernement sont appelés ministres. La nomination des ministres est soumise à la confirmation ou à l'agrément du Parlement du Land, dans la majorité des Länder. Les tribunaux constituent également des institutions des Länder, à la différence de la majorité des États régionalistes et à l'exception des juridictions supérieures. Les compétences législatives et d'exécution qui ne relèvent pas expressément de l'État fédéral sont attribuées au Land. Le principe habituellement appliqué est inverse dans les États régionalistes, comme nous le verrons plus loin. Les affaires internationales relèvent de la compétence législative exclusive de l'État ainsi que les domaines suivants : défense, passeports, monnaie, transports aériens, douane, postes, etc.

Les Länder peuvent légiférer dans des domaines concurrents alors que l'État ne peut faire usage de son droit législatif selon la formule adoptée bien plus tard par le tribunal constitutionnel espagnol. De cette catégorie de compétences concurrentes relèvent notamment le droit civil et pénal, la sécurité sociale, la protection agricole, le droit du travail, la circulation routière, l'environnement, etc. De même, l'État central (Bund) peut prononcer des prescriptions dans des secteurs déterminés. Aussi, le pouvoir législatif des Länder présente une importante restriction car lui font défaut : le droit administratif général, le droit «régulateur» des collectivités locales, le droit de la construction et de la planification, le droit scolaire, la fiscalité non réservée à l'État central et l'organisation administrative et financière intérieure.

La compétence générale des Länder dans l'exécution de leurs normes propres et de la majeure partie de celles de la Fédération est le plus important. Ce système permet d'éviter le dédoublement inutile des bureaucraties confortant ainsi le pouvoir des Länder. L'administration de l'État central est réduite au minimum indispensable (défense, frontières, transports aériens, affaires internationales, etc.)<sup>4</sup>. Il convient de signaler que les différences entre un État fédéral comme l'Allemagne et l'organisation territoriale des États régionalisés ne sont pas excessives en dépit des différences constatées. Le nouvel ordre économique international a obligé tous les États fédéraux du monde occidental à transférer certaines compétences aux États fédérés dans le domaine économique, au cours des dernières années. À ceci, nous pouvons également ajouter que la progression constante des compétences des régions des États régionalistes peut être observée et que l'on constate une égalité progressive de compétences des uns avec les autres. Ainsi, actuellement, on peut considérer que l'État fédéral allemand constitue une unité administrative dotée de compétences majeures, de nature analogue aux régions à statut spécial en Espagne ou en Italie.

### 3.1.2 La région une et diverse : l'Italie et la France

L'Italie et la France ont pour caractéristique commune de se référer à la notion de région pour désigner les collectivités territoriales les plus étendues de leur État respectif. Entre ces deux pays, il existe pourtant des différences notables : en Italie, les pouvoirs régionaux sont sensiblement plus importants que ceux des provinces et des communes, en France, la décentralisation s'est voulue «horizontale», répartissant ainsi les tâches entre communes, départements et régions.

Par ailleurs, le régime français est uniforme, ce qui n'est pas le cas du système italien où les régions élaborent leurs statuts propres, à l'intérieur de deux grandes catégories.

## L'Italie

La question régionale se posa d'emblée en Italie au gouvernement piémontais lors de la réalisation de l'Unité, mais l'idée ne réussit à se concrétiser qu'après la Seconde Guerre mondiale. En effet, il apparût nécessaire d'offrir un cadre suffisamment souple pour permettre l'intégration pacifique des diverses parties de l'Italie sous la pression d'événements comme l'expédition de Garibaldi. Aussi, la région n'était plus définie comme une association de provinces, mais comme une sorte d'étape intermédiaire vers une éventuelle décentralisation.

Déjà, en 1865, l'État italien fut divisé en 59 provinces dépourvues d'autonomie, avec un préfet à leur tête, montrant par là que c'est un système centralisé inspiré de la France. Aussi, dès les premières années d'existence de ce système, l'Italie révèle une opposition durable entre la province (découpée autoritairement et instrument de centralisation), et la région (porteuse d'autonomies et redoutée pour cette raison).

De même, on constate la difficulté à envisager les régions autrement qu'en tant que groupements de provinces pour les mêmes raisons<sup>5</sup>. Lors de l'annexion du Trentin-Haut-Adige et de la Vénétie Julienne, après la Première Guerre mondiale, la première notion de région apparaît dans l'ordre juridique italien. Dès lors, deux «régions» sont instituées pour succéder aux compétences des anciennes diètes (beaucoup plus étendues que celles des provinces italiennes). Le fascisme met fin rapidement à ce statut exceptionnel créé à l'occasion de ces deux «régions» qui préfigure finalement le système à deux vitesses qui sera celui de la Constitution du 27 décembre 1947. Le système mis en place après la chute du fascisme est le résultat d'un compromis entre la démocratie chrétienne (plutôt favorable aux régions), et les socialistes et communistes (plus réservés). La régionalisation en Italie est l'un des phénomènes les plus anciens parmi les pays membres de la Communauté et l'organisation régionale est mise en place en vertu de la Constitution de 1947. Deux types de régions sont créés : «à statut

ordinaire» et «à statut spécial», mais toutes se caractérisent par la libre adoption d'un statut qu'elles ont élaboré elles-mêmes.

Des raisons d'ordre politique retardèrent de plusieurs années la création des régions, en dépit des modalités prévues par la Constitution.

...les régions italiennes n'ont pas été conçues comme des organes de pure décentralisation administrative mais comme des entités dotées d'une autonomie politique, des centres d'auto-gouvernement démocratiques capables d'élaborer, d'adopter et de mettre en oeuvre une orientation conforme à leurs intérêts particuliers et, éventuellement, différente de celle de l'État<sup>6</sup>.

Entre 1946 et 1963 sont créées cinq régions à «statut spécial», répondant à des raisons d'ordre historique et culturel particulières (Sicile, Trentin-Haut-Adige, Val d'Aoste, Sardaigne, Frioul-Vénétie). Entre 1970 et 1977 sont créées les quinze régions de «statut ordinaire», sans pour autant être dotées de compétences<sup>7</sup>. On peut retrouver ici une distinction comparable à celle faite en Espagne entre nationalités et régions, comme nous le verrons après. (Ici, les régions à «statut spécial» sont mieux différenciées culturellement et historiquement).

Toutefois, l'Italie utilise dans les deux cas la notion de région, mais apporte néanmoins une sanction juridique à cette distinction. (Ce qui n'est pas le cas en Espagne où toutes les communautés jouissent d'une possibilité d'autonomie égale). Toutes les régions en Italie comptent trois organes :

- le Conseil : celui-ci est un organe législatif participant à la vie politique nationale, bien que de manière plus limitée que dans les systèmes fédéraux, de type allemand par exemple.
- l'Assemblée régionale : celle-ci est un organe exécutif.

- le président de l'Assemblée régionale : celui-ci représente un organe exécutif élu par l'Assemblée régionale.

Dans les régions à «statut ordinaire», le Conseil est doté de certaines compétences administratives. Toutes les régions disposent de compétences législatives dans la mesure où dans les régions à «statut ordinaire» ils revêtent un caractère «concurrentiel» alors que dans les régions à «statut spécial», elles sont «exclusives». En fait, les compétences des régions à «statut ordinaire» se limitent aux domaines suivants : politique locale, formation professionnelle, assistance publique, assistance sanitaire, musées, urbanisme, tourisme, transports locaux, agriculture. Par contre, les régions à «statut spécial» disposent de compétences dans les secteurs de l'industrie, du commerce, des affaires sociales et de l'éducation.

Toutes les régions jouissent d'une autonomie financière, bien que dans la pratique, les recettes propres soient très limitées. L'essentiel du budget des régions est alimenté par l'État par le biais du Fonds commun, du Fonds de financement des programmes régionaux de développement, ainsi que des nombreux fonds sectoriels (santé, agriculture, etc.).

Les régions italiennes participent à la planification économique nationale de manière très limitée bien que le champ de leurs compétences englobe la planification économique régionale.

La vingtaine d'années séparant les deux expériences de la régionalisation en 1948 et en 1970, ainsi que la différence des situations historiques, économiques et sociales, empêche de parler d'une première expérimentation, en vue d'une réforme plus générale. En réalité, les motivations ont été profondément différentes. Pour le cas des «régions spéciales», il s'agissait de territoires qui possédaient leurs traditions culturelles autonomes et souvent leur langue propre. Elles revendiquaient l'autonomie par rapport au gouvernement central. Pour le cas des «régions ordinaires», il s'agissait sans aucun doute d'une application (contradictoire, mais

assurément consciente), de la réforme voulue par la Constitution de 1947.

La mise en oeuvre des «régions ordinaires» a été voulue par une très grande majorité, mais ne signifie pas cependant, que l'on se soit mis d'accord sur un projet précis de régionalisation. (Tous les partis italiens votèrent en sa faveur, à la seule exception des libéraux et des fascistes). Au contraire, il existait à l'intérieur même des groupements politiques, des motivations et des positions différentes, qui étaient très schématiquement les suivantes. Les forces politiques dominantes se partageaient en deux courants. Certains, notamment les représentants des appareils politiques menacés s'opposaient à la régionalisation, ou de toute façon, en demandaient une application qui ne fût qu'une simple déconcentration de la structure administrative centrale. D'autres, étaient favorables à la région comme nouvelle dimension d'administration dotée d'un degré d'autonomie politique lui permettant d'intervenir efficacement et organiquement. Une autre optique, essentiellement «politique», s'inspirait de la «participation».

Aussi, dès la création des régions italiennes, de nombreux milieux ont suivi avec attention l'application de la réforme régionale en soulignant clairement la question : régions «politiques» ou «administratives» ?

Actuellement, et à la lumière de nombreuses années d'expérience de la régionalisation, il semble que la conclusion est unanime : les régions se replient vers le pôle administratif et il y aurait régression graduelle de l'autonomie politique au profit d'une insistance croissante sur la simple gestion administrative. En réalité, concernant la définition du contenu des fonctions, régions et pouvoirs locaux se comporteraient d'une manière assez proche de celle de l'ancien État central... !

## La France

La France est profondément marquée par l'expérience centralisatrice de la Révolution (mais dont le processus de centralisation remonte à l'Ancien Régime), qui a supprimé les anciennes provinces, remplacées par des entités plus petites : les départements<sup>8</sup>. Ces entités administratives territoriales portent des noms d'origine géographique car toute référence historique devait être bannie. Ce système perfectionné s'exportera sous des formes diverses, en Suisse, en Italie, en Belgique, notamment. Au début du XXe siècle, on envisage sérieusement un nouveau découpage en régions et certaines de ces tentatives sont inspirées par des idées régionalistes<sup>9</sup>. D'autres projets sont dictés par des considérations économiques, mais toutes ces tentatives ont pour base les départements.

Finalement, c'est la seconde tendance qui l'emporte en 1919 avec la création des «régions Clémentel» (du nom de son inspirateur) qui représentent des groupements économiques de chambres de commerce. Elles sont alors au nombre de 17, et seront portées à 20 ultérieurement.

En 1956, 22 «régions de programme» sont créées également en fonction de considérations économiques et seront rebaptisées «circonscriptions d'action régionale» en 1960. (Leur nombre est ramené à 21). Leurs découpages sont encore en vigueur aujourd'hui, à une exception près : la scission de la Corse et de la Provence-Côte d'Azur en 1970 portant leur nombre à 22.

Ensuite, une phase d'évolution administrative, dote peu à peu ces circonscriptions d'institutions propres, d'abord suivant une volonté de déconcentration, puis de décentralisation prudente<sup>10</sup>. Toutefois, ces différentes mesures ne changent pas la nature du découpage, toujours fondé sur le regroupement des départements.

Il faut attendre 1982 (loi de décentralisation du 2 mars), pour que les Établissements publics régionaux deviennent



véritablement des régions, collectivités territoriales à part entière. Celles-ci sont pourvues d'organes propres débarrassés de la tutelle «a priori» du Préfet et dotées de compétences générales sur l'ensemble des affaires d'intérêt régional<sup>11</sup>.

La France est le pays européen ayant le plus développé et «exporté» un modèle d'organisation territoriale unitaire et centraliste. Le référendum «à caractère flou» organisé par le Président De Gaulle en 1969, se solda par le rejet d'un projet de régionalisation portant création d'assemblées régionales dotées de compétences et de ressources économiques au profit des régions. Le rejet de cette proposition est vraisemblablement imputable au fait que simultanément, les électeurs devaient se prononcer sur un projet de réforme du Sénat. Cette dernière reste très impopulaire. Au cours des dernières années, apparaissent les organes des 26 régions, dont ceux de la Corse, des départements d'outre-mer (Antilles, Réunion, Guyane) et de l'Ile de France. Ceux-ci jouissent de régimes spéciaux.

Les régions comportent les trois organes suivants :

- le Conseil régional : celui-ci est un organe élu au suffrage universel mais à caractère strictement délibérateur et non législatif.
- le président du Conseil régional : ce dernier représente un organe exécutif élu par le Conseil régional, à l'instar des vice-présidents et des membres du Cabinet.
- le Comité économique et social : celui-ci est une assemblée consultative composée de représentants des syndicats, des organisations et des personnalités de la région.

La régionalisation entreprise en France a exigé en 1983 une redistribution des compétences entre les régions (26), les départements (101) et les municipalités (36 000).

Les principales compétences attribuées aux régions sont les suivantes : planification régionale, développement économique et

aménagement du territoire (planification régionale, aides régionales), éducation et formation professionnelle (lycées, éducation spéciale et aspects présentant une certaine importance), parcs naturels, promotion des affaires sociales, santé, urbanisme, culture, recherche, etc. Pourtant, la région française reste largement en deçà de ce qu'elle est dans d'autres pays européens<sup>12</sup>. Le Pouvoir central a délibérément choisi le département et la commune comme niveaux pertinents de décentralisation, et ceci contre la région. L'ambiguïté vient de ce que la loi de 1972 est le résultat d'un compromis (certes déséquilibré), entre partisans et adversaires de la régionalisation. Le législateur aurait dû prévoir la possibilité d'élargir la compétence d'avis des Établissements publics régionaux, et de leur transférer des attributions et des ressources nouvelles venant de l'État ou des collectivités locales. L'attitude gouvernementale était également ambiguë : il s'agissait de faire un choix définitif entre le département et la région, supprimant ainsi le niveau d'administration dont les effets dysfonctionnels sembleraient l'emporter.

Le Pouvoir central a maintenu la superposition des niveaux et il semble de plus en plus que :

- la région (espace du Pouvoir) respecte et renforce les équilibres essentiels du système politico-administratif ayant su l'assimiler parfaitement.
- les Établissements publics régionaux (espace de pouvoirs) affirment leur dynamisme tout en renforçant leur rôle dans l'élaboration des politiques publiques.

La loi de 1972 résume d'une certaine manière le poids des contraintes institutionnelles car le découpage régional (conçu par l'État pour les besoins de sa planification) n'a pas été remis en cause au nom de solidarités ethniques, culturelles, géographiques ou historiques. De plus, les moyens financiers et les moyens en personnel restent particulièrement faibles. Les compétences de la région (E.P.R.) sont limitées comme nous l'avons vu précédemment, essentiellement au domaine des études intéressant le

développement régional. On peut également souligner un autre point : les individus qui possèdent l'essentiel du pouvoir délibérant n'incarnent que très imparfaitement la région, alors que ceux qui représentent directement les forces vives et les activités régionales, sont tenus en lisière du processus de décision. Par ailleurs, la désignation des membres du Conseil régional est totalement médiatisée, ce qui nous permet de douter qu'il existe une véritable représentation politique de la région.

L'attitude des «professionnels de la politique» à l'égard de la région n'obéit pas aux logiques partisans ou aux clivages idéologiques. Les diverses composantes de la majorité comme de l'opposition (y compris le P.C.F.) comptent apparemment d'ardents défenseurs et de farouches adversaires de la régionalisation dans leurs rangs. Le renforcement des pouvoirs économiques de la région (E.P.R.) semble de plus en plus nécessaire, d'autant qu'il est réclamé par les présidents de région, par delà des divergences politiques.

En réalité, le rôle de la région repose très largement sur le volontarisme politique de l'équipe dirigeante de l'E.P.R. et celle-ci peut se trouver dans la majorité ou dans l'opposition ; elle peut être de conviction régionaliste ou au contraire de tradition jacobine ou encore marquer ses préférences pour le département. De même, cette équipe peut se trouver à la tête d'une «région véritable» (c'est-à-dire correspondant à une ancienne entité historique et culturelle), ou diriger une «région» n'étant qu'une agrégation artificielle (dans un passé récent) de plusieurs départements. Aussi, aucun de ces paramètres ne semble pouvoir constituer un déterminant de la pratique régionale et l'une des conclusions sans doute décourageante mais évidente à laquelle on parvient, est que sur aucun point n'existe de pratique régionale uniforme. Un bilan de la pratique régionale française devrait en fait s'établir sur une étude de 22 cas particuliers, abstraction faite des «régions-départements» Outre-Mer ou DOM-TOM. Au total, l'expérience française de régionalisation n'altère pas les traits distinctifs que peut susciter un modèle de relations entre le centre et la périphérie, celle-ci

s'intégrant parfaitement dans les préoccupations stratégiques du pouvoir central, lequel s'en accommode fort bien.

Comme nous pouvons le constater, certains États se sont régionalisés à partir de facteurs historiques et économiques influents. La République fédérale d'Allemagne est un État fédéral dont les «Länder» ne sont pas de véritables «régions» et a été «régionalisé» par les Alliés pour démembrer le système centralisateur nazi et mieux appliquer le Plan Marshal ; l'Italie s'est régionalisée un peu pour les mêmes raisons que la R.F.A. mais celle-ci tient davantage compte de critères ethniques, géographiques et culturels dans son découpage territorial ; la France ne s'est régionalisé que depuis peu sous la pression de problèmes économiques régionaux mais cette régionalisation peut être considérée comme «timide». Par ailleurs, certains États se sont régionalisés à partir de facteurs culturels influents: ceux-ci sont étudiés dans la section suivante.

### **3.2 LES ÉTATS QUI ONT RÉGIONALISÉ À PARTIR DE FACTEURS CULTURELS INFLUENTS : LINGUISTIQUES ET ETHNIQUES**

Jusqu'à présent, la région se présente avant tout comme le produit d'un découpage qui lui est imposé par une autorité juridiquement supérieure. En effet, la région résulte plus d'un processus de rationalisation et de modernisation des pouvoirs publics que du libre arbitre des populations intéressées, depuis l'Empire romain jusqu'à nos jours. L'autonomie de la volonté de ces populations est surtout prise en compte dans les États fédéraux où la notion de région n'a pas cours. Il est pris en considération dans une moindre mesure par des États unitaires comme l'Espagne et la Belgique (quoique la Belgique se soit fédéralisée depuis la récente réforme de la Constitution en 1980), ayant adopté dans ce but la notion de communauté. On pourra consulter la dénomination des régions des pays membres de la Communauté européenne au tableau suivant.

TABLEAU 8

## DÉNOMINATION DES RÉGIONS

Pays	Niveau I	No	Niveau II	No	Niveau III	No
D	Bundesländer	11	Regierungsbezirke (1)	31	Kreise	328
F	ZEAT (zones économiques d'aménagement du territoire)	8	Régions	22	Départements	96
I	Gruppi di Regioni	11	Regioni	20	Provincia	95
NL	Landsdelen	4	Provincies	11	COROP-Regio's	40
B	Régions	3	Provinces	9	Arrondissements	43
L	-	1	-	1	-	1
UK	Standard regions	11	Groupings of counties/ Local authority regions	35	Counties/Local authority regions	65
IRL	-	1	-	1	Planning regions	9
DK	-	1	Groupes d'Amter	3	Amter	15
GR	RCE (groupe de régions de développement)	3	Régions (du service de développement régional)	9	Nomoi	51
ESP (2)	Groupes de Comunidades autonomas	7	Comunidades autonomas	17	Provincias	50
POR	Groupes de CCR	3	CCR (Commissions de coordination régionale)	7	Groupes de Concelhos	29
EUR 12	Régions de niveau I	64	Régions de niveau II	166	Régions de niveau III	822
(1) Et Länder non subdivisés.						
(2) À l'exclusion de Ceuta Y Melilla.						
Source : EUROSTAT, Nomenclature des unités territoriales (NUTS).						

Source : Troisième rapport sur les régions de la Communauté, C.E.F., 1987, p. 14.

### 3.2.1 Les communautés et régions : l'Espagne et la Belgique

Alors que la République fédérale d'Allemagne (ou la Suisse) méconnaît la notion de région, comme nous l'avons vu précédemment, l'Espagne et la Belgique l'utilisent, mais selon des modalités qui la font coexister avec une autre notion, celle de communauté.

#### L'Espagne

L'Espagne connaît un lent processus de centralisation à partir du XVI<sup>e</sup> siècle, au terme duquel les divers royaumes perdent peu à peu leur autonomie et sont transformés en provinces. Au cours de l'histoire, cette volonté centralisatrice ne sera remise en question qu'à trois reprises : sous la première République (1873-1874), sous la seconde République (1931-1939) et depuis la mort du Général Franco. Cette dernière période s'inspire des choix de la précédente.

Aussi, l'émergence du phénomène régional s'inscrit dans le contexte de cette évolution cyclique. La notion de région inspirée par des idées de type fédéraliste apparaît durant la première République, dans le projet de Constitution de 1873 qui ne fut jamais promulguée du fait du retour à la monarchie<sup>13</sup>. Cette notion de région fait son entrée dans le droit espagnol, (dans un contexte centralisateur sous la dictature de Primo de Rivera en 1925), à l'occasion de l'édiction d'un nouveau statut des provinces : la région est un groupement administratif infra-provincial créé par agrégation de communes. Au début de la seconde République en 1931, l'idée régionale trouve sa philosophie juridique dans la notion «d'État intégral». Cette caractéristique de «l'État intégral» est de permettre l'autonomie de certaines portions de territoire sans l'imposer à toutes : la province apparaît comme la clef de voûte du système car elle représente à la fois le pouvoir central, et offre la possibilité d'obtenir un régime plus favorable, la région. La Constitution de 1978 s'inspire fortement de celle de 1931, où la notion de région réapparaît avec les systèmes de «pré-autonomies régionales» (en 1977-1978), et se fonde sur «l'indissoluble unité de la

Nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols». Cette Constitution reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et des régions qui la composent. Ici, nationalités et régions sont toutes deux englobées dans l'expression de «communautés autonomes». Ainsi, la distinction n'a guère d'implications dans le processus d'accession à l'autonomie.

L'Espagne est divisée en 17 «communautés autonomes» d'après la Constitution de 1978. Ce système de «communautés autonomes» (C.A.) est fondé juridiquement sur les statuts d'autonomie, qui, avec rang de loi organique, régissent les délimitations territoriales, les institutions, les compétences, à assumer dans le cadre des limites de la Constitution. La Constitution de 1978 et les lois organiques ultérieures répondant à une certaine tradition historique et correspondant aux différents degrés de conscience nationaliste existant dans les régions, établissent deux types de région :

- les régions du «degré 1» : Catalogne, Andalousie, Pays basque, Galice, Iles Canaries, Valence.
- les régions du «degré 2» : les autres.

Le niveau des compétences des régions du «degré 2» devait, en principe, être identique à celui des régions du «degré 1» dans un délai de cinq ans. Toutefois, passé ce délai, des résistances politiques apparurent face au projet d'égalisation des compétences, ce qui provoque un retard prévisible considérable.

Les communautés autonomes comportent chacune les institutions suivantes :

- Assemblée législative : chambre unique avec des députés élus au suffrage universel direct et disposant de pouvoirs législatifs et budgétaires.
- Organes exécutifs : le président et le Conseil de gouvernement de la communauté autonome, tous deux

organes exécutifs, le président étant élu par l'Assemblée législative au sein de ses membres.

Les communautés autonomes sont dotées de compétences qui s'apparentent à deux catégories : compétences exclusives et compétences partagées. Les compétences législatives et exécutives appartiennent à la première catégorie. Dans de nombreux cas, l'État se réserve la possibilité d'établir la législation de base, notamment dans le domaine économique. Les compétences partagées appartiennent à la seconde catégorie et portent sur les domaines où les communautés autonomes peuvent mener à bien un développement législatif et réglementaire des lois nationales, ou lorsqu'elles en assurent tout simplement l'exécution, notamment dans les domaines suivants : législation du travail, sécurité sociale, moyens de communication, procédures administratives, pêche, etc.

Le financement des autorités autonomes est assuré avant tout par le produit des impôts cédés par l'État, mais perçus par celui-ci, par le transfert d'un pourcentage du produit de l'impôt Étatique et par la participation au Fonds de compensation interterritorial. La voie de la création d'impôts propres ou de la majoration des impôts perçus par l'État n'ouvre guère de possibilités. Les perspectives financières des communautés autonomes sont inférieures à ses compétences législatives<sup>14</sup>. La reconnaissance et la garantie du droit à l'autonomie des nationalités et des régions représentent des dispositions dans la Constitution de 1978 qui sont le résultat d'un compromis entre plusieurs tendances :

- l'extrême gauche et les partis nationalistes jugeaient «nationalités» insuffisant et souhaitaient que l'on parlât de «nations».
- inversement, l'Alliance populaire (Alianza popular) jugeait le terme de nationalités trop fort et lui préférait le terme de «régions».
- le P.S.O.E. et l'U.C.D. se firent les défenseurs du terme de nationalité.



Aussi, le mot «nation» est réservé pour désigner l'Espagne toute entière. En son sein cohabitent diverses nationalités et de simples régions. On peut donc parler de l'Espagne comme d'un État régionalisable, mais il faut souligner que la Constitution n'impose aucun modèle d'État, et n'indique pas une procédure déterminée pour atteindre un objectif fixé. Au contraire, ce sont les entités territoriales de base elles-mêmes, qui décident de se constituer ou non en Communauté autonome.

Les provinces ont le droit de se constituer en région, à la seule condition qu'il existe des liens historiques, culturels et économiques entre elles. Toutefois, il n'existe aucune précision quant à ces concepts vagues et ce sont les forces sociales elles-mêmes qui déterminent le rythme de la régionalisation et le profil territorial de l'État espagnol. Dans ce cadre, la régionalisation apparaît comme générale mais inégale d'une part, et ne représente pas une question purement technique de décentralisation pour la réforme d'un État inefficace d'autre part, car :

- des procédures différentes conditionnent l'accès de l'autonomie, en fonction du degré d'autonomie que les Communautés autonomes prétendent atteindre.
- il est prévu une attribution graduelle des compétences par le constituant espagnol.
- un minimum incompressible de compétences reste à la charge de l'État, le reste pouvant être assumé de la propre initiative de chaque Communauté autonome dans son statut respectif.

Or, si le statut détermine le niveau des compétences, chaque entité autonome pourra arriver à un résultat très différent, parce que chaque participant décide des matières qu'il assume et dans quelle mesure...

L'évolution du thème régional en Espagne semble beaucoup plus complexe que ne le laissent supposer les textes approuvés. La prise en main de la construction de l'État par le parti

gouvernemental (U.C.D.) ne semble pas rencontrer de véritable opposition des grands partis nationaux, ni curieusement de la part des principaux partis nationalistes ou régionaux. Ces derniers gouvernent leur territoire respectif avec l'appui du parti gouvernemental (U.C.D.), et à ce titre, ils ne désirent pas s'attaquer de front. D'ores et déjà, tout en ne perdant pas de vue que nous sommes en présence d'un processus en cours et ouvert (que nous tentons d'interpréter à partir d'indications normatives et de quelques déclarations gouvernementales), il semble que le résultat final de la régionalisation se rapprochera à grands traits du modèle italien : des régions ordinaires de régime uniforme, et des régions dotées d'une autonomie spéciale ayant obtenu leur statut par la Constitution, comme la Catalogne, le Pays basque, la Galice et l'Andalousie.

En conclusion, on peut constater que le processus de régionalisation se déroule en Espagne à un rythme beaucoup plus rapide que dans les autres pays méditerranéens. Il s'agit d'un processus dynamique non encore achevé d'autant que la Constitution autorise des transferts de compétence bien plus larges, supérieurs même à ceux autorisés dans le cadre d'un État fédéral. Actuellement, le niveau des compétences dont sont dotées les régions espagnoles est analogue à celui prévalant dans de nombreux États fédéraux. Un éventuel coup d'arrêt porté au transfert des compétences au profit des régions du «second degré» serait très périlleux, d'autant plus qu'au terme du délai de 5 ans prévu pour l'élargissement des compétences, certains indices politiques autorisent à suspecter un blocage de la situation et une poursuite du processus de différenciation entre régions du premier et du second degré.

### La Belgique

La Belgique, État centralisé créé en 1830 sur le modèle jacobin, était fondée sur une organisation en provinces. Ces dernières n'étaient que les héritières lointaines des anciens comtés, duchés, marquisats et principautés qui existèrent jusqu'à l'invasion par les

armées de la France révolutionnaire. Les territoires formant la Belgique actuelle furent constitués en départements français désignés sous des appellations géographiques en 1795. Après l'indépendance de 1830, un système uniforme pour toutes les provinces est mis en place par la Constitution belge. Ces provinces ont le caractère de circonscriptions administratives dont les organes délibérants sont placés sous la tutelle d'un gouverneur nommé par le roi (suivant le modèle français du préfet). Au XXe siècle, ce système centralisé finit par éclater sous la pression des revendications culturelles et linguistiques d'une part, économiques d'autre part. Les réformes constitutionnelles de 1970 et 1980 notamment, favorisent l'éclosion de nouvelles entités : les communautés et les régions.

La Belgique compte trois régions (Flandres, Wallonie, Bruxelles) et trois communautés culturelles (francophone, néerlandophone, germanophone). Toutefois, le découpage territorial des régions est légèrement différent de celui des communautés culturelles et l'on peut se rendre compte que Bruxelles (enclave aux huit dixièmes francophone située en territoire flamand), forme une région mais non une communauté, tandis que la communauté germanophone est incluse dans la région Wallonie. La situation de Bruxelles est assez complexe et n'a pas pu être tracée nettement, étant donné les susceptibilités mises en cause. En effet, les habitants de la région bruxelloise peuvent se rattacher soit à la communauté flamande, soit à la communauté francophone, selon les cas. C'est une loi de 1971 qui est à l'origine de l'avènement des communautés culturelles. Depuis cette date, chaque communauté culturelle dispose d'institutions propres (Conseil et exécutif) dotées de compétences dans les domaines de la culture, de l'enseignement, de l'assistance sociale et du développement linguistique. Les curiosités de ce système ne s'arrêtent pas là, car en Flandres, ce sont les mêmes organes (fonctionnellement dédoublés) qui sont compétents à la fois en matière communautaire et en matière régionale. En Wallonie, par contre, les organes régionaux (dont la compétence s'exerce également sur la zone germanophone) sont distincts des organes communautaires (francophones d'une part, germanophones d'autre part).

Les régions se sont mises en place à partir de la loi du 8 août 1980, faisant passer ainsi la Belgique, État centralisateur de 1830 à 1970, à un État fédéral. Les régions disposent également d'un Conseil qui leur est propre (Assemblée parlementaire) et d'un exécutif. Toutefois, la région des Flandres a unifié les conseils et les exécutifs de la «communauté culturelle» et de la «région», comme nous l'avons vu plus haut. Aussi, les deux nouvelles entités, communautés et régions, cohabitent d'une manière assez imbriquée, mais leurs compétences sont néanmoins matériellement distinctes :

- les compétences attribuées aux communautés leur assignent un rôle linguistique, culturel, social, d'enseignement, ainsi que la politique sociale («bien-être et santé des personnes»).
- les compétences attribuées aux régions leur donnent un rôle socio-économique et portent sur les domaines liés à l'environnement (défense et protection), à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire, à la politique foncière, à la rénovation urbaine, à la voirie, au logement, aux ressources naturelles et au développement économique, etc.<sup>15</sup>.

Une répartition horizontale des tâches visant à éviter qu'une hiérarchie ne s'instaure entre ces deux institutions est donc effectuée par la volonté du constituant belge, chacune ayant sa sphère d'activité propre.

Au total, ce sont des faits linguistiques qui ont délimité dès 1962 quatre régions linguistiques (française, néerlandaise, allemande, bilingue de Bruxelles-Capitale) accréditant l'idée que des lois particulières pouvaient instaurer des régimes juridiques différenciés. De même, ce sont des faits culturels qui ont mis en évidence l'existence de deux communautés ayant une culture, des valeurs, des finalités, des comportements propres. On peut donner pour exemple les diversités de la communauté française qui a toujours eu tendance à cultiver (presque à l'excès !) le «droit à la différence» et tend à préserver en toute circonstance les acquis d'un

pluralisme politique, idéologique ou religieux, alors que la communauté flamande (mieux structurée sur le plan sociologique comme sur le plan politique) paraît moins sensible à la poursuite de cet objectif.

Enfin, ce sont des faits politiques qui ont conduit le gouvernement à prendre des mesures en faveur d'une régionalisation : il y a une vingtaine d'années, les formations politiques qui étaient au nombre de quatre (sociale - chrétienne, socialiste, libérale, communiste) se sont morcelées (à l'exception du P.C.B.) en deux ou trois partis politiques. Aussi, de nouvelles formations (à vocation strictement régionale ou communautaire) se sont également manifestées. Elles ont acquis une importance politique indiscutable au point d'être entre 1974 et 1979, les partenaires obligés de la coalition gouvernementale. Ce phénomène traduit une réalité, celle de l'attachement des Belges et de leurs représentants à une collectivité particulière. Cet attachement coexiste désormais avec l'adhésion à un courant idéologique ou philosophique. D'autre part, des faits économiques et sociaux démontrent que des spécificités apparaissent au niveau des trois régions et contribuent à les singulariser : démographie, emploi, chômage, migration, secteurs économiques en déclin ou en croissance, épargne, investissements, commerce extérieur, etc., comme nous l'avons vu plus en détail précédemment. (En fait, tous les domaines où les régions du pays réclament un traitement différencié que l'État unitaire n'est pas en mesure de leur apporter).

Des obstacles d'ordre procédural, politique, technique freinèrent le processus de régionalisation : l'insertion d'une disposition nouvelle dans une Constitution rigide ne se réalise que laborieusement ; des courants politiques (spécialement au nord du pays) hostiles au principe même de la régionalisation, ou opposés à l'aménagement simultané des trois régions (prévues par la Constitution) s'étaient développés et les difficultés de la technique juridique à traduire pour la régionalisation, l'opération importante que représente la redistribution des pouvoirs au sein de l'État.

En résumé, la Belgique s'appuie sur une base sociale et culturelle exerçant de fortes pressions dans le sens de la régionalisation. Les nouvelles entités territoriales apparues récemment, aussi bien qu'en Belgique et en Espagne, ne sont qualifiées de «régions» que dans certains cas : dans ces deux États, la notion de région concerne moins les hommes que les territoires et apparaît historiquement, culturellement et linguistiquement plus neutre que celle de communauté.

### 3.2.2 Un État sans régions avec une communauté : le Luxembourg

Le Grand-Duché de Luxembourg, petit État du nord-ouest de l'Europe, comprend deux régions géographiques, géologiques et naturelles bien distinctes : au nord, une région de plateaux schisteux et généralement boisés, l'Ardenne ; au sud, les plaines fertiles du Bon Pays. Pays frontière où se sont longtemps opposées les influences française et allemande, il passa successivement au cours de l'histoire sous la tutelle de la Bourgogne, des Habsbourgs, de l'Espagne, de la France, puis de nouveau l'Espagne, des Pays-Bas autrichiens, à nouveau la France, un moment sous la Prusse et obtient finalement l'indépendance en 1830 et la neutralité en 1877 (s'étant associée à la Belgique à l'époque, sauf la capitale Luxembourg, occupée par une garnison prussienne). Malgré tout, cette neutralité fut violée deux fois par les Allemands, en 1914-1918 et en 1940-1944. Le Luxembourg compte 360 000 habitants pour une superficie de 2 600 km<sup>2</sup>. Les dimensions réduites du pays ne rendent pas nécessaire une division régionale quelconque, aussi il n'existe pas au Luxembourg d'entités territoriales intermédiaires entre l'administration centrale et les municipalités. L'administration centrale opère sur la base de trois districts, circonscriptions d'État sans personnalité propre, et de 12 cantons. Il existe également 118 municipalités. Le Luxembourg fait partie du Bénélux, ayant conclu une union économique avec la Belgique en 1922. La langue officielle du pays est le français, enseigné dans les écoles concurremment avec l'allemand et le dialecte luxembourgeois. La communauté luxembourgeoise semble ne pas éprouver de sentiments régionalistes.

### **3.3 LES ÉTATS QUI NE SONT PAS RÉGIONALISÉS MAIS DONT LE DÉCOUPAGE TERRITORIAL EST BASÉ SUR DES FACTEURS POLITIQUES ET ADMINISTRATIFS INFLUENTS**

Les réalités géographiques, historiques et humaines n'ont pas toujours été pris en compte dans les découpages administratifs. En effet, lors de la formation des États, certains caractères ont été privilégiés par rapport à d'autres. Aussi, la régionalisation a-t-elle été elle-même influencée par ceux-ci, provoquant une régionalisation plus ou moins avancée. Dans ce cadre, plusieurs États à centralisation de tradition historique, tels que le Royaume-Uni, l'Irlande et la Grèce tiennent davantage compte de ces facteurs politiques dans leur régionalisation; alors que d'autres, tels que le Danemark, les Pays-Bas et le Portugal privilégient les facteurs administratifs.

#### **3.3.1 Une centralisation à tradition historique : le Royaume-Uni, l'Irlande, la Grèce**

Plusieurs États-membres de la Communauté européenne ont une tradition historique: la centralisation. Cette dernière a pu se renforcer au cours des siècles grâce à une monarchie jalouse de son pouvoir et l'on peut prendre pour exemple : la France, l'Espagne, la Grande-Bretagne, la Grèce, l'Irlande, etc. La France et l'Espagne se sont régionalisées par nécessité, comme nous l'avons vu précédemment, l'une surtout pour des raisons économiques, l'autre davantage pour des questions d'autonomies ethniques.

D'autres États restent encore actuellement très centralisés malgré des tentatives de régionalisation, il s'agit du Royaume-Uni, de l'Irlande, de la Grèce.

## Le Royaume-Uni

Le Royaume-Uni se compose de la Grande-Bretagne et de l'Irlande du Nord, et comprend deux grandes régions géographiques :

- Au nord : l'Écosse couverte de montagnes, les Highlands (hautes terres), région de landes et de tourbières, et les Southern Uplands (hautes terres du sud), région d'élevage. Les Lowlands (basses terres) séparent ces deux ensembles de hauteurs et forment une riche région de passage.
- Au sud : l'Angleterre, le Pays de Galles et la Cornouailles. L'Angleterre comprend au nord-ouest une chaîne ancienne (chaîne Pennine) flanquée de vastes bassins houillers et centres industriels (Cumberland, Northumberland, Lancashire, Yorkshire, Staffordshire) ; à l'ouest, des massifs anciens du Pays de Galles et de Cornouailles ; au sud-est, une plaine constituée par des couches sédimentaires.

Le Royaume-Uni forme une monarchie constitutionnelle où le pouvoir exécutif appartient à la reine et le pouvoir législatif à deux chambres : la Chambre des Lords (ou chambre haute) et la Chambre des communes (ou chambre basse). Au début des années 1970, la régionalisation au Royaume-Uni n'a pas recueilli un degré suffisant d'adhésion populaire pour pouvoir porter ses fruits, en dépit des mutations structurelles importantes intervenues dans l'organisation des collectivités locales et municipales. En effet, l'adaptation des structures administratives et politiques à la redécouverte de l'identité régionale (avec ou sans spécificité ethnique) a connu son premier grand échec (en Europe) quand les deux consultations de 1979 par référendum en Écosse et au Pays de Galles n'ont pas donné un nombre de voix suffisant pour y créer des assemblées régionales. On peut affirmer que le projet avait été mal élaboré et mal présenté et qu'il laissait beaucoup de questions ouvertes, notamment concernant les compétences des



nouvelles assemblées et les fonds dont l'Écosse et le Pays de Galles auraient dû pouvoir disposer, et ne concernait pratiquement pas l'Angleterre.

### L'Angleterre

Aucun mouvement à grande échelle n'apparaît dans cette région pour réclamer un statut politique particulier au profit de la région anglaise, et l'Angleterre ne dispose pas de régions géographiques dotées d'une identité historique distincte.

### L'Écosse et le Pays de Galles

Dans ces deux régions, des partis nationalistes existent et un fort courant d'opinion politique réclame la délégation de pouvoirs à des assemblées «régionales» élues. Toutefois, les aspirations à un gouvernement régional en Écosse et au Pays de Galles ont rarement revêtu une forme structurée. Concernant un transfert de compétences à propos par exemple de l'utilisation des sols et la planification économique jusqu'au niveau du gouvernement local, il existe des résistances assez vives. Il y a également conflit quant à la nature précise des compétences que devrait céder le gouvernement central. La délégation de pouvoirs existe déjà dans une large mesure au niveau administratif, non seulement au profit de l'Écosse et du Pays de Galles où les intérêts des ministères du gouvernement central sont défendus par des «ministères régionaux» distincts dotés de bureaux tant dans la «capitale régionale» qu'à Londres. La plupart des ministères ayant des intérêts territoriaux disposent de bureaux régionaux. Par ailleurs, de nombreux services publics et industries nationalisées sont organisés sur une base régionale. Toutefois, les frontières des régions découpées à des fins différentes, coïncident rarement.

### L'Irlande du Nord

De 1921 à 1972, une assemblée régionale élue existe en Irlande du Nord. La rébellion armée d'une partie de la population

et la répartition équitable avortée des pouvoirs entre les deux communautés aboutirent à la reprise des responsabilités gouvernementales par Westminster et à la dissolution du Parlement de Stormont. Désormais, l'Irlande du Nord est gouvernée par le ministère des Affaires d'Irlande du Nord (ministère du gouvernement central), de manière beaucoup plus absolue que ne le sont respectivement l'Écosse et le Pays de Galles par les ministères écossais et gallois.

De plus, la dépendance de l'Écosse et du Pays de Galles vis-à-vis du gouvernement central de Londres est compensée, dans une certaine mesure, par la surreprésentation de ces deux régions au Parlement de Westminster (ce qui n'est pas le cas de l'Irlande du Nord). Concernant le développement économique, les collectivités locales élues au niveau du comté et du conseil urbain, possèdent des services participant étroitement à la promotion du développement économique local. Toutefois, malgré que sur le plan technique, des agences de développement coiffant l'ensemble apparaissent de plus en plus fréquemment, la fusion de plusieurs conseils pour constituer un front commun au nom de leur région est un phénomène rare<sup>16</sup>. Il existe une prolifération d'agences de développement en Angleterre. On doit dissocier ces agences «générales», instaurées grâce à des fonds publics, des 300 agences locales de développement dont le but consiste, de manière spécifique, à promouvoir les entreprises «autochtones». On doit également faire une distinction avec les corporations urbaines de développement, de création récente, et qui visent à régénérer le coeur des villes par le truchement du partenariat entre les secteurs public et privé. Comme les agences écossaises et galloises de développement, les agences «générales» fournissent des fonds à l'investissement, des services de consultation pour les entreprises et le commerce afin de prêter assistance lors de la création d'entreprises et de venir en aide aux entreprises existantes. Ces organisations ne sont pas responsables vis-à-vis des conseils régionaux élus, malgré qu'elles aient été instaurées avec l'aide de fonds publics. Ces organismes au Royaume-Uni sont certainement utiles à la promotion de la croissance économique des régions. Toutefois, le degré de contrôle auquel ceux-ci sont assujettis

demeure limité. Par ailleurs, actuellement il n'est pas possible d'établir un lien direct entre l'amélioration du taux de croissance économique régional et la création d'une agence locale de développement.

### L'Irlande

L'Irlande est reconnu comme État libre par la Grande-Bretagne en 1921 après avoir subi la domination anglaise depuis le XII<sup>e</sup> siècle, tant politique que religieuse : les Irlandais catholiques furent soumis aux plus choquantes iniquités par les protestants anglais à partir du XVII<sup>e</sup> siècle. Peuplé de catholiques en majorité, l'Irlande prend le nom d'Eire en 1937. Toutefois, une grande partie de l'Ulster (8 comtés sur 11) constitue l'Irlande du Nord, continuant à faire partie du Royaume-Uni.

Il n'existe pas d'organisation du territoire en régions autonomes en Irlande. Ce pays est divisé en 27 comtés (countries) dotés d'une personnalité juridique propre. Il s'agit en fait d'unités relevant du système du gouvernement local. Les comtés ont une superficie moyenne de 2 600 km<sup>2</sup> pour une population moyenne de 90 400 habitants. Les organes des comtés sont les suivants : le Conseil : celui-ci comprend de 20 à 46 membres élus pour 5 ans et doté de fonctions politiques et administratives et le «Président» du comté : celui-ci est nommé sur proposition de la Commission des nominations locales (organe central), dont les fonctions sont d'ordre exécutif.

Les compétences des comtés portent essentiellement sur l'appui et l'assistance aux municipalités (incendies, réseau routier, etc.), avec des compétences plus importantes dans les zones n'appartenant pas à un district urbain. Les comtés jouissent de l'autonomie budgétaire.

Il existe également huit commissions sanitaires composées de délégués des conseils de comté et des comtés urbains, dotées de

compétences proches de celles des régions des autres pays membres de la Communauté.

Actuellement, un vaste débat est poursuivi en Irlande au sujet de la mise en place éventuelle d'une structure régionale, car en réalité, le gouvernement est fortement centralisé dans ce pays où il n'existe aucune autorité régionale, dotée de pouvoirs exécutifs, administratifs et de planification, entre le gouvernement central et les collectivités locales existantes.

L'aptitude des organismes régionaux de développement à promouvoir avec succès leur région, tant au plan national qu'international, et à stimuler au mieux l'exploitation des ressources propres aux régions et la capacité d'entreprendre de ses habitants sont illustrées clairement par le succès remporté par l'Agence spéciale de développement dans la région du centre-ouest (S.F.A.D.Co.). «L'expérience du centre-ouest constitue un précédent utile dans la conduite réussie du processus de décentralisation et de création des conditions nécessaires à la promotion de l'innovation et à la mise sur pied de nouvelles entreprises en Irlande»<sup>17</sup>.

La centralisation excessive du gouvernement irlandais est mis en évidence dans un rapport sur les problèmes régionaux de l'Irlande soumis au Parlement en 1987<sup>18</sup>. Celui-ci recommande la délégation de compétences à un certain nombre de collectivités régionales et le renforcement du rôle des collectivités locales existantes, fondés sur une répartition rationnelle des fonctions entre les niveaux de gouvernement. Cette délégation de compétences devrait être accompagnée des instruments financiers appropriés afin de permettre la réalisation des objectifs visant à libérer les énergies locales et à encourager les citoyens à participer à la réalisation des objectifs économiques de leur région. Récemment, le gouvernement irlandais a annoncé son intention de mettre en place des programmes de développement régional intégré dans l'ensemble du pays. Toutefois, aucune indication n'a été fournie à ce jour quant au cadre au sein duquel le gouvernement entend mettre en œuvre ces programmes de développement régional intégré. On peut supposer

qu'il y aura prochainement une réforme des structures de gouvernement locales existantes, et le cas échéant, la création d'une nouvelle structure régionale.

### La Grèce

La Grèce est un des pays les plus découpés et les plus montagneux de l'Europe. Elle est composée d'une partie continentale (Macédoine, Thessalie, Thrace), dont se détache de nombreuses péninsules (Péloponnèse, Chalcidique), et d'une partie insulaire (Eubée, îles Ioniennes, Cyclades, Crète, île de l'Archipel ou de la mer Egée). La Grèce fut une monarchie constitutionnelle de 1830 à 1924, une république constitutionnelle de 1924 à 1935, une royauté et une dictature de 1935 à 1941, de nouveau une royauté après la libération du pays et les élections en 1946, connut à nouveau une dictature avec un régime militaire composé de Colonels, et est actuellement une république constitutionnelle. Aussi, ce pays possède une tradition très centralisatrice. La seule division territoriale existant au-dessus des municipalités jusqu'à la réforme constitutionnelle de 1986, est celle des districts («nomoi»). Le nombre de districts s'élève à 52, avec une population moyenne de 183 500 habitants. Chacun de ces districts regroupe 5 municipalités urbaines et 113 municipalités rurales en moyenne. En fait, il s'agit d'organes de «l'administration périphérique» représentant l'administration centrale, et chargés du contrôle des collectivités locales.

Le Parlement grec a adopté une loi amorçant la réforme constitutionnelle et permettant la création de collectivités locales du «second degré»<sup>19</sup>. Cette loi régit la constitution des «administrations départementales» et des «régions». Les principaux organes définis par cette loi concernant ces «administrations départementales» sont : le Conseil : celui-ci est élu à 75 % du suffrage universel, le complément étant représenté par les organisations professionnelles, scientifiques et culturelles, l'administration centrale ; la commission départementale : celle-ci est l'organe exécutif et le Président du Conseil départemental :

celui-ci est élu par le Conseil départemental. Les «administrations départementales» sont dotées de certaines compétences dans les domaines suivants : planification économique, aides sociales, santé, transports, culture, environnement et urbanisme, agriculture, industrie, commerce, emploi, éducation, sports, tourisme, éducation populaire, jeunesse. Ces compétences sont en fait limitées tout en étant étendues, puisqu'elles consistent essentiellement à promouvoir, contrôler et proposer. Les municipalités qui étaient contrôlées par ces départements ne le sont plus. La fonction principale de ces entités réside dans la planification du développement économique de la région concernée et dans sa participation aux plans locaux de développement.

Le pays est également divisé en «régions» par cette loi de juillet 1986. Malgré leur dénomination, les régions ne présentent pas le caractère politique des régions italiennes, espagnoles, belges. En réalité, il s'agit d'entités territoriales à composition mixte réunissant au sein du Conseil régional, des représentants des collectivités locales, départementales et centrales (préfets).

Or, ces «régions» étant dépourvues d'autonomie budgétaire, leur organisation administrative est extrêmement simple : les crédits nécessaires à leur fonctionnement sont inscrits au budget du ministère de l'Intérieur. Dans la rédaction des programmes régionaux de développement à moyen terme, les «régions» jouent un rôle important, malgré que l'agrément du ministère de l'Économie soit nécessaire. Les «régions» participent également à la ventilation des investissements publics prévue pour les départements et les municipalités.

En résumé, sans pour autant avoir créé des entités élues au suffrage universel dotées d'une véritable autonomie gouvernementale propre, la Grèce marque une première étape dans le sens de la régionalisation, car en réalité une certaine régionalisation est introduite dans l'exercice des différentes administrations grecques, notamment en matière de planification du développement économique.

### **3.3.2 Des régions administratives destinées à la planification : le Danemark, les Pays-Bas, le Portugal**

Le caractère de circonscription administrative de la région, destiné principalement à la planification, à l'aménagement du territoire ou à une action régionale pour les divers secteurs industriels, ou encore celui de «zone opérationnelle», s'affirme davantage dans certains États-membres de la Communauté européenne que dans d'autres.

#### Le Danemark

Le Danemark se compose d'une presqu'île, le Jutland, et des îles de Seeland, Fionie, Laland, Falster et Bornholm. Son sol, très plat, souvent sableux, continue la plaine germanique. L'État possède d'autres dépendances : les îles Féroé et le Groenland. L'Irlande, État indépendant neutre depuis 1918, resta en union personnelle avec le Danemark jusqu'en 1944. Le royaume organisé en monarchie constitutionnelle, est divisé en 14 départements (Amter) ou «districts communaux» (Comtés représentant des collectivités territoriales). Les dimensions réduites du pays (5,1 millions d'habitants) font que les districts communaux sont les seules collectivités territoriales existant entre l'État et les municipalités. Ces districts occupent une superficie moyenne de 3 070 km<sup>2</sup> avec une population moyenne de 322 000 habitants. Ils sont dotés d'une personnalité juridique et regroupent en moyenne, 20 municipalités ayant chacune pour principaux organes :

- le conseil de district composé de membres élus au suffrage universel.
- le maire de district qui est le chef de l'administration élu par le conseil de district, auquel s'ajoute une commission chargée des affaires économiques et de la planification ainsi que d'autres commissions.

Les compétences des districts communaux portent sur les domaines suivants : aménagement du territoire, hôpitaux, établissements

sociaux, moyens de transport, enseignement secondaire et environnement.

Il existe également la communauté urbaine de Copenhague regroupant deux villes (Copenhague et Frederiksberg) et quatre districts communaux de la périphérie de la capitale danoise, comptant chacun une assemblée élue au suffrage indirect dont les attributions sont limitées à l'aménagement du territoire et à la circulation. L'administration d'État compte 14 districts ou circonscriptions d'État, coïncidant avec la division territoriale des districts communaux. On peut difficilement comparer cette division territoriale avec les régions des pays étudiés dans le présent travail, bien que le pourcentage du nombre de ceux-ci représentent les districts communaux danois par rapport à l'ensemble des administrations publiques soit semblable à celui des régions et provinces italiennes prises ensemble, comme nous l'avons vu précédemment.

Leurs dimensions et compétences (pour l'essentiel d'ordre exécutif), sont plus facilement comparables à celles des provinces espagnoles ou italiennes. Concernant le Groenland, celui-ci jouit d'un régime administratif spécial en raison de ses caractéristiques propres (2 175 600 km<sup>2</sup> pour un peu plus de 50 000 habitants). Le Groenland sur le plan administratif est divisé en trois districts (occidental, septentrional, oriental) et en 18 municipalités. Le conseil du Groenland est une assemblée politique comportant cinq membres groenlandais et cinq danois. Il existe également une organisation technique du Groenland chargée du contrôle de l'exécutif. On ne peut considérer l'administration de ce pays comme véritablement autonome, à l'examen des compétences du ministère du Groenland et des autres ministères centraux, malgré que le conseil du Groenland exerce un certain rôle consultatif dans l'élaboration du programme de développement régional.



## Les Pays-Bas

Les Pays-Bas se divisent en quatre grandes régions géographiques : les pays de Geest, au sud-est et au nord-est, étendues plates enfouies sous les débris glaciaires, régions pauvres recouvertes de landes et de marécages ; la Frise ainsi que les îles de la Frise occidentale, au nord, composées de plaines aux cultures riches et à l'élevage ; les polders, au centre et au nord, régions fertiles gagnées sur la mer grâce au travail de l'homme ; la plaine du Rhin et de la Meuse, au sud et au centre, région d'alluvions.

L'histoire des Pays-Bas fut des plus mouvementée car le pays passa successivement sous les dominations du Duc de Bourgogne, l'Autriche, l'Espagne, (se constitua pendant une période en république des Provinces-Unies), l'Angleterre, la France (sous la Révolution), forma la république Batave en 1795 (du nom de ses premiers habitants connus, soumis par les Romains), devint Royaume de Hollande en 1806, fut annexé à l'Empire français en 1810, fut réuni en un seul État avec la Belgique en 1815 mais se sépara de celle-ci en 1830 (Révolution bruxelloise). Le pays est une monarchie constitutionnelle. L'organisation administrative existante actuellement, entre les niveaux national et local, repose sur 11 provinces, 2 «régions», et 51 «régions à statut collectif». Toutes ces collectivités, en dépit de cette appellation, sont à caractère essentiellement local. Les 11 provinces (provincies) couvrent l'ensemble du territoire national, à l'exception de certaines zones limitées. Chacune des provinces comportent trois organes :

- le Conseil de province : celui-ci est une assemblée élue au suffrage universel pour une durée de quatre ans.
- le Conseil exécutif : élu par le Conseil de province.
- le «Commissaire de la Reine» : celui-ci préside le conseil exécutif.

Malgré que les provinces soient dotées de certaines compétences législatives, leurs pouvoirs sont pour l'essentiel à caractère exécutif dans les domaines suivants : contrôle des

collectivités locales, services administratifs des municipalités, gestion du réseau routier, électricité, etc.

Cependant, il existe un aménagement du territoire. Le budget de celui-ci est assez réduit, et représente environ 17 % par rapport à celui de l'ensemble des municipalités, et 2 % par rapport à celui du gouvernement central. Ceci donne une idée de la véritable portée des compétences provinciales.

Les 2 «régions établies par la loi» disposent d'une personnalité juridique propre, mais leur existence est limitée dans le temps. Elles ne couvrent pas l'ensemble du territoire national et requièrent l'intervention de la Couronne pour leur mise en place. La première de ces régions d'autorité publique des «Bouches du Rhin» couvre 660 km<sup>2</sup> pour une population de 1 036 000 habitants, alors que la seconde région d'autorité publique de «l'agglomération d'Eindhoven» couvre 450 km<sup>2</sup> pour une population de 463 000 habitants<sup>20</sup>.

Les 51 «régions à statut collectif» sont régies par un statut nécessitant l'agrément de l'exécutif provincial. Leur organisation est semblable à celle des municipalités néerlandaises avec pour organes : le conseil régional, l'exécutif régional et le président de région. Ces régions disposent de compétences déléguées par les municipalités et habituellement limitées à la collaboration avec celles-ci. En réalité, il s'agit de collectivités locales malgré leur appellation. Certaines d'entre elles sont dotées de compétences en matière d'aménagement du territoire, et la moitié d'entre elles sont habilitées à élaborer des plans d'aménagement du territoire.

### Le Portugal

Le Portugal, État situé à l'extrême sud-ouest de l'Europe fut occupé en même temps que l'Espagne par les Maures et connut également une histoire tumultueuse, faisant alterner monarchies et républiques. Actuellement, le pays est une république, et il n'existe pas de régions dotées d'une identité juridique et de compétences

propres au Portugal, à l'exception des Açores et de Madère. La création de régions dotées de compétences et d'organes propres est prévue par la Constitution de 1976. En dépit des diverses initiatives législatives visant à lancer la régionalisation, actuellement, ce mandat constitutionnel n'est pas encore exercé. La Constitution de 1976 prévoit pour la région, les trois organes suivants :

- l'Assemblée régionale : celle-ci doit comporter 50 % de membres élus au suffrage universel et de membres élus par les «assemblées municipales».
- la Commission régionale : celle-ci représente un organe exécutif élu par l'Assemblée régionale.
- le Conseil général : celui-ci représente un organe consultatif composé de représentants des organisations culturelles, sociales, économiques et professionnelles.

De plus, la Constitution prévoit la présence, dans chaque région, d'un représentant du gouvernement désigné par le Conseil des ministres. Cette disposition représente une certaine similitude avec les dispositions régissant les Açores et Madère. La Constitution prévoit uniquement sur le plan des compétences des régions, une participation à la préparation et à l'exécution du plan de développement régional, un soutien aux autorités municipales dans l'élaboration de leurs plans respectifs et dans la gestion des services publics. La délimitation des futures régions devrait correspondre aux actuelles régions de planification.

La Constitution autorise également l'existence de «régimes autonomes distincts». Actuellement, le Portugal est divisé en 18 «districts administratifs» avec une population moyenne de 516 000 habitants. Chaque district regroupe en moyenne 15 municipalités, comprenant un gouverneur civil et une assemblée de districts présidée par celui-ci et composée de délégués des municipalités. Les districts sont dotés de simples compétences locales analogues à celles qu'exercent les provinces italiennes et espagnoles. Ils

constituent des entités à caractère local qui ne sont pas comparables aux régions et disparaîtront lors de la création des régions.

D'autre part, une division régionale portant uniquement sur la programmation du développement économique existe également. (Les cinq régions du plan sont : Nord, Centre, Lisbonne et la vallée du Tage, Alentejo, Algarve). Ces régions constituent la base géographique nécessaire à l'élaboration des plans de développement économique et social élaborés par la Commission de coordination, placée sous l'égide du ministère de la Programmation et de l'Administration territoriale.

Les deux régions autonomes des Açores et de Madère comportent une assemblée régionale de 41 et 53 députés élus au suffrage universel. Ce sont des organes législatifs ayant pouvoir de décision politique. Ils peuvent jouer un rôle consultatif pour les organes nationaux au sujet des questions les concernant.

Le gouvernement régional des régions autonomes est un organe exécutif de l'administration régionale. (Le président est nommé par le ministre de la République)<sup>21</sup>. Les compétences de ces régions sont limitées au plan législatif, alors qu'au niveau administratif, elles sont dotées de compétences dans les domaines suivants : développement économique et social, urbanisme, services sociaux, environnement, santé, agriculture, culture, éducation, pêche, emploi et transports.

Certains indices permettent d'envisager l'essor du processus de régionalisation dans un proche avenir, car l'intérêt politique pour cette régionalisation va croissant au Portugal. D'ores et déjà, on peut prévoir que les régions portugaises seront dotées de compétences supérieures à leurs homologues françaises, bien que foncièrement administratives, tout en demeurant inférieures aux compétences des régions italiennes à «statut spécial» ou des régions espagnoles, à en juger par les termes de la Constitution et la disparition annoncée des districts.

### 3.4 CONCLUSION DU CHAPITRE 3

Au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, les Alliés ont volontairement «cassé» l'État unitaire allemand, et l'histoire n'a pas fait de la France un État fédéral. De même, l'Italie a vu son régime fasciste démembré à la fin des hostilités de 1945 et est de construction trop récente pour que n'y aient survécu les réalités de ses anciennes principautés : la renaissance des régions s'est appuyée sur celles-ci, au point que, sur les vingt régions dessinées dans la «botte», cinq d'entre elles possèdent un «statut spécial», tant leur particularisme est nettement marqué.

L'Espagne est divisée en dix-sept «communautés autonomes» parce que trois régions historiques ont fait entendre leur voix lors du retour de la démocratie<sup>22</sup>, disposant d'ailleurs de compétences élargies, et que le franquisme non plus, n'a pas pu faire disparaître tout sentiment régionaliste.

Par contre, l'État central français se méfiant des particularismes locaux et régionaux d'une part, et grâce à sa technocratie d'autre part, a engendré les régions françaises actuelles, qui ne correspondent qu'à un découpage technocratique et sont loin de représenter des régions de taille européenne. La France a toujours craint de remettre en cause l'unité nationale basée surtout sur un système départemental et régional très imparfait puisque ce dernier repose sur une association de plusieurs départements.

La Belgique, pour sa part, a éclaté en trois régions pour des raisons purement linguistiques, mais ni la Grèce, ni le Portugal, ni le Danemark, ni l'Irlande, ni bien sûr le Luxembourg, n'ont de structures à proprement parler régionales. De même, si les Pays-Bas ont des provinces, leur taille et leurs pouvoirs ne permettent pas de parler de structures régionales.

Malgré que la régionalisation soit pratiquée différemment dans les douze États-membres de la Communauté européenne (et que les facteurs influant cette régionalisation varient d'un pays à

l'autre), on peut néanmoins discerner une caractéristique commune dans le processus de régionalisation des douze pays : celle-ci comporte trois organes administratifs permettant d'organiser et d'administrer la région ; il s'agit de l'Assemblée régionale (consultative et/ou législative), l'organe exécutif (gouvernement provincial ou régional), le président de l'organe exécutif.

Le processus de régionalisation est engagé dans la plupart des pays de la Communauté, ayant débuté depuis la Deuxième Guerre mondiale jusqu'à nos jours selon certains d'entre eux, mais il reste néanmoins beaucoup à faire, notamment pour la Grèce (non régionalisée et très centralisée), l'Irlande, etc.

En effet, ce processus de régionalisation n'a pas tout à fait répondu aux aspirations légitimes des peuples de l'Europe, avides de démocratie, et paraît plutôt n'être qu'un instrument technocratique destiné à une meilleure domination des économies nationales. Toutefois, la position des États semble passer par un choix difficile pour eux : soit la régionalisation de leurs espaces territoriaux, soit l'intégration dans la Communauté européenne. Pour notre part, nous pensons que ces deux processus sont indissociables mais doivent être complétés par un autre phénomène, celui du régionalisme, ce que nous aborderons en fin de la présente étude.

Afin de poursuivre ce processus de régionalisation déjà engagé, il convient de connaître toutefois la position des principaux groupes de pression politique au Parlement européen quant à la question régionale et la régionalisation. En effet, cette position et l'influence de ces groupes, ainsi que diverses associations, peuvent permettre la réussite ou l'échec de ce processus. C'est ce que nous tenterons de mettre en évidence au cours du chapitre suivant.

#### NOTES

1. La Suisse est également une fédération, ou plutôt une confédération depuis le XVIII<sup>e</sup> siècle : elle connaît un régime centralisé imposé par l'occupant français en 1798 qui aura de profondes répercussions. En effet, la Suisse

retourne au fédéralisme dès 1803 (après une éclipse quinquennale), et n'est plus une ligue de communes, mais une confédération d'États territoriaux superposés à leurs communes. Dès lors, ces nouvelles entités territoriales porteront un nouveau nom: les cantons (Kantone).

2. Le Land est subdivisé en Bezirke, eux-mêmes divisés en Kreise. Ces derniers termes évoquent tous deux la notion de «circonscription» ou «d'arrondissement». Kreis signifie «cercle» ; Bezirk vient du Mittelhochdeutsch zirc (issu du latin circus signifiant également cercle). Ces deux circonscriptions remplissent des fonctions essentiellement administratives, sous la dépendance du Land.
3. Confédération germanique de 1814, Confédération d'Allemagne septentrionale de 1866, Constitution de 1871, Constitution de la république de Weimar en 1919.
4. Le volume d'ensemble du budget des Länder est ainsi quasiment équivalent à celui de l'État central (respectivement 47 et 53 %). Si l'on ajoute à ce chiffre les budgets des municipalités et des associations municipales (Kreise), la proportion est de 58 % et de 42 % pour la Fédération en 1978.
5. Le tracé de la majorité des régions actuelles suit celui des «régions naturelles» des géographes italiens. Celles-ci sont issues du regroupement des provinces à l'occasion du recensement de 1871.
6. Sentence du 30.12.1968. no 143, in Giur. Cost. 1968 p. 2359, cit. in : P. Ferrari, **Les régions italiennes**, P.U.F., 1972, p. 19.
7. Décret présidentiel du 24.7.1977, no 616.
8. Le député Thouret propose en 1790 un quadrillage géométrique du territoire français en 80 départements. Ce projet utopique est modifié après l'intervention de Mirabeau, pour mieux tenir compte des réalités humaines et géographiques et leur nombre passe à 83.
9. On peut consulter avec intérêts les ouvrages suivants, en plus du découpage proposé par Charles-Brun en 1912:  
- T. Flory, **Le mouvement régionaliste français**, Paris, P.U.F. 1966.  
- M. Bourjol, **Les institutions régionales de 1789 à nos jours**, Paris, Berger-Levrault, 1975.
10. Par la création du Préfet de région et par décrets du 14 mars 1964 et par la création des Établissements publics régionaux par la loi du 5 juillet 1972.
11. Dès lors, les régions deviennent l'égal des départements et des communes. Elles fonctionnent désormais sur le même modèle et entre ces trois types de collectivités, la répartition des compétences est horizontale. Ceci devrait exclure en principe les liens de subordination : cette égalité devient effective

depuis la première élection au suffrage universel direct des Conseils régionaux, le 16 mars 1986.

12. La loi du 5 juillet 1972 relative aux Établissements publics régionaux, limite étroitement sa compétence en la cantonnant au seul domaine du développement économique régional et lui interdit d'agir de sa seule initiative alors même qu'elle engage son propre budget...
13. Cette Constitution de 1873 distinguait trois niveaux : - la commune (Municipio), l'État régional doté d'une constitution particulière et d'une autonomie politique (Estado regional) et l'État fédéral (Estado federal).
14. Actuellement, le budget de toutes ces régions autonomes représente 25 % des finances publiques (60 % pour l'État et 15 % pour les entités locales).
15. Le budget des régions est limité à 3,65 % du budget total de l'État en 1983. Les ressources sont issues de subventions gouvernementales pour l'essentiel, bien que certaines d'entre elles disposent de recettes propres.
16. L'Agence écossaise de développement à fonds publics créée en 1976 est probablement la plus réussie d'entre elles. À la même époque, le Pays de Galles est doté d'une agence identique. Plus récemment (1985), cinq agences sont créées pour les régions anglaises, tout comme le Nord-Ouest de l'Angleterre (Inword en 1985), créée particulièrement en vue d'assurer la promotion des investissements intérieurs.
17. OCDE, **Rapport sur la politique d'innovation dans les pays de l'OCDE**, 1987.
18. John Hume , **Rapport sur les problèmes régionaux de l'Irlande**, soumis au Parlement en octobre 1987.
19. Loi du 7 juillet 1986, no 1622, JO no A 92.
20. Ces deux régions d'autorité publique ont été créées par les lois de 1964 et 1976.
21. Le ministre de la République pour la région des Açores et pour celle de Madère n'est pas un organe de la région mais un représentant du pouvoir de la République. Il exerce un contrôle sur ces administrations autonomes et coordonne leurs activités avec les autorités de l'État.
22. Il s'agit de la Catalogne, du Pays Basque, de la Galice.



## CHAPITRE 4

### **LES POSITIONS DISPERSÉES MAIS CONVERGENTES ET «TRANSVERSALES» DES PRINCIPAUX GROUPES DE PRESSION POLITIQUE AU PARLEMENT EUROPÉEN QUANT À LA QUESTION RÉGIONALE ET LA RÉGIONALISATION**

Les appareils politiques nationaux traditionnels apparaissent souvent désuets et de plus en plus dépassés car ils répondent de moins en moins aux souhaits et aspirations de la base (leurs idéologies s'effritent par pans entiers) : ils n'arrivent pas à résoudre les problèmes d'emplois, de chômage, de déclin industriel, de reconversion, des régions défavorisées ou périphériques, etc., et ont tendance à être remplacés par d'autres groupes de pression politique au niveau européen, notamment au Parlement européen. Ils se forment sur la base d'idéologies communes parmi les partis politiques nationaux de la Communauté européenne, ou selon un jeu d'alliances variant au gré des intérêts du moment. Aussi, il ne paraît pas aisé de discerner la position des principaux groupes de pression au Parlement européen quant à la question régionale et la régionalisation, mais nous pouvons néanmoins dégager des tendances, malgré la position précise de certains membres de ces groupes qui vont parfois à contresens d'autres membres du même groupe. Dans cette optique, il nous a paru opportun de rappeler brièvement le rôle du Parlement européen et ses attributions.

## **4.1 MISSION, ATTRIBUTIONS ET FONCTIONNEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN**

La nécessité de créer l'unité du continent européen s'est imposée au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. Toutefois, cette idée d'élire un Parlement européen au suffrage universel direct, comme l'idée européenne en général ne resta l'apanage que de quelques poètes et esprits généreux avant 1939. En effet, à cette époque l'Europe avait le Tiers-monde à conquérir, et donc ne pensait nullement à s'unir, d'autant plus que certaines nations qui la composaient ne l'étaient pas elles-mêmes. Dès lors, cette Assemblée européenne s'imposait après la création des premières institutions européennes.

### **4.1.1 Bref historique de l'élection et du rôle du Parlement européen**

Le 9 mai 1950, Robert Schuman, dans une déclaration appartenant désormais à l'histoire, proposait de «placer l'ensemble de la production franco-allemande de charbon et d'acier sous une haute autorité commune dans une organisation ouverte à la participation des autres pays d'Europe». Ce dernier lance donc l'idée de la «Communauté européenne du charbon et de l'acier» (CECA), dont les principes de fonctionnement et les formes sont définitivement établis dans le Traité signé à Paris le 18 avril 1951.

Lors de l'élaboration du Traité instituant la CECA par les gouvernements, celle-ci est dotée d'une haute autorité ayant des compétences étendues. Ces gouvernements reconnaissent que la CECA, organe exécutif devait être soumis, selon les règles démocratiques, à un contrôle efficace et public, et souhaitent en même temps constituer l'embryon d'une future représentation populaire européenne. Aussi, la CECA est dotée d'une Assemblée parlementaire commune et se réunit pour la première fois le 10 septembre 1952 à Strasbourg. (L'Assemblée parlementaire commune, mandatée par une Conférence intergouvernementale des six en 1952, se constitua sous une forme élargie dite «Assemblée ad hoc», qui

adopta en 1953, à une large majorité, un projet de constitution de communauté politique européenne. Toutefois, ce projet devait être abandonné après l'échec de la Communauté européenne de défense en 1954). Les succès remportés par la CECA incitent les six États-membres à décider en juin 1955 (au cours de la Conférence de Messine), de s'engager davantage dans la voie de l'intégration européenne. C'est ainsi que le 25 mars 1957 furent signés les Traités de Rome, donnant le jour à la Communauté économique européenne (C.E.E.) et la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM). Les nouvelles Communautés avaient également pour objectif de mettre un terme à la division économique de l'Europe, et par là, de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des 185 millions de citoyens de «l'Europe des six». L'Assemblée commune avait prouvé par son activité et son audience, qu'elle pouvait constituer le point de départ en faveur d'un développement du travail parlementaire européen. Aussi, à la demande de l'Assemblée commune elle-même, une nouvelle Assemblée élargie, fut créée pour les trois Communautés.

### Naissance du Parlement européen

L'Assemblée commune demande la création d'une nouvelle Assemblée élargie pour les trois Communautés : CECA, C.E.E., C.E.E.A. Ce nouveau Parlement (composé de 142 membres) réuni en tant qu'«Assemblée unique» le 19 Mars 1958 à la Maison de l'Europe à Strasbourg, y tint sa session constitutive, et prit le nom d'«Assemblée parlementaire européenne», qu'il transformait le 30 mars 1962 en «Parlement européen».

Seuls le Parlement européen et la Cour de Justice étaient jusqu'en 1967, compétents pour les trois Communautés dont la structure institutionnelle était séparée. En juillet 1967, les autres institutions furent réunies en un Conseil et une Commission uniques qui continuèrent d'exercer leurs compétences selon les trois Traités fondamentaux européens. Toutefois, ces fusions n'eurent guère de répercussions sur les pouvoirs du Parlement européen, qui a mis à profit ses premières années d'existence pour établir de solides

contacts avec le Conseil de ministres et pour aménager le contrôle de l'exécutif en fonction des nouvelles compétences qui lui étaient dévolues dans la procédure de consultation.

Le nombre des parlementaires fut porté à 198, après l'adhésion aux Communautés européennes en 1973, du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni.

En décembre 1974, les chefs d'État et de gouvernement réunis par la Conférence au sommet de Paris des 9 et 10 de ce mois, annoncent que le Parlement européen sera élu au suffrage universel conformément à une disposition déjà prévue par le Traité de Rome. En juillet 1976, ils prennent la décision définitive et en juin 1979, les européens votaient. La première session du Parlement élu a lieu en juillet 1979 et le nouvel hémicycle du Palais de l'Europe à Strasbourg accueille 410 parlementaires des neuf États membres.

En janvier 1981, la Communauté européenne s'élargit à la Grèce : des députés grecs viennent siéger au Parlement européen, qui compte désormais 434 membres. En février 1984, le Parlement adopte un projet de Traité instituant l'Union européenne. Les citoyens européens élisent pour la deuxième fois, pour cinq ans, leurs représentants au Parlement européen en juin 1984. En janvier 1986, l'Espagne et le Portugal adhèrent à la Communauté, ce qui porte dorénavant le nombre de députés européens à 518. Leur répartition par pays et par groupe sera étudiée un peu plus loin. Le Parlement européen fait figure d'institution originale. En effet, au confluent des traditions parlementaires européennes, il est actuellement la seule Assemblée parlementaire élue au suffrage universel direct dans le cadre d'une organisation internationale.

L'idée d'élire un Parlement européen au suffrage universel a mûri progressivement dans les partis politiques, (et notamment les partis politiques français), ainsi que chez les théoriciens. Ces derniers ont vu dans les élections européennes l'occasion de reposer le lancinant problème du parlementarisme dans les sociétés post-industrielles.

D'autre part, la nature «internationale» de l'élection d'un Parlement européen au suffrage direct a multiplié et continue de multiplier les obstacles de tous ordres (politiques, juridiques et techniques) que la science politique qui épouse jusqu'à nos jours les cadres nationaux, a du mal à résoudre. En effet, comment, pour ne citer que cet exemple, créer un système électoral commun à douze pays présentant la particularité de couvrir ou presque toute, la palette des systèmes électoraux connus ?<sup>1</sup> Ou encore, comment créer un statut du parlementaire européen à partir de l'extraordinaire diversité de statuts des parlementaires dans chacun des douze États membres ?

La nature internationale des élections européennes révèle un certain nombre de blocages, de pesanteurs sociologiques ne serait-ce que par le phénomène de dimension: l'élection de 518 députés «européens» pour 320 millions d'habitants ne se réalise pas de la même manière que celle des 600 membres de la Chambre des Communes pour 56,4 millions d'habitants, ou encore 480 députés français pour 54,3 millions d'habitants. Aussi, on peut s'apercevoir que le choix du mode de scrutin ou la perspective même des élections réveillent des revendications partisans, régionales, et sont donc l'occasion de remettre en cause un certain nombre de données. On peut donc penser que les «élections européennes» de juin 1979, juin 1984 ou encore juin 1989, ne sont en réalité que des élections nationales en vue d'élire un Parlement européen et non des élections européennes. Ces dernières pour être authentiquement européennes devraient tenter de briser au maximum les frontières nationales et non les épouser comme c'est le cas. Or, ceci remettrait en cause les appareils politiques ainsi que les différents partis propres à chaque État membre...

Dans une Communauté européenne plus unie, quel peut être le rôle du Parlement européen ?

## Rôle du Parlement européen : les conséquences de l'élection au suffrage direct

Jusqu'aux élections directes de juin 1979, les parlements nationaux désignaient et déléguaient les 198 membres du Parlement européen. En principe, la décision de remplacer le suffrage indirect par le suffrage universel direct pour l'élection du Parlement européen ne s'est accompagné d'aucune extension de ses pouvoirs. Toutefois, comme nous le verrons un peu plus loin, celui-ci ne s'est pas contenté de ses compétences et en a réclamé de nouvelles. Jusqu'alors, l'ordre juridique d'une organisation internationale était toujours «subordonné», c'est-à-dire étroitement dépendant du Traité qui la fondait et de la volonté de ses créateurs : les États-membres pouvaient librement le maintenir, le transformer ou l'anéantir, sans que les institutions de l'organisation prennent part à ces initiatives. Or, dans le droit communautaire, il n'en est plus ainsi car les institutions sont invitées à collaborer à la modification des Traités et de l'ordre juridique qu'ils établissent. Dans ce cadre, il est évident qu'il ne suffit pas que le Parlement européen, maître de son ordre du jour, se prononce sur une question pour qu'immédiatement les parlements nationaux en soient dessaisis à son profit, contrairement à ce que voudraient laisser croire certains adversaires de l'élection directe.

En réalité, l'approfondissement de la construction communautaire suppose des transferts de compétences des États-membres vers la Communauté, c'est-à-dire, le plus souvent, des parlements nationaux vers l'exécutif communautaire. Aussi, les tâches nouvelles (issues notamment de l'union économique et monétaire, du grand Marché unique européen, de l'ouverture totale des frontières entre États-membres) appellent une extension des pouvoirs du Parlement. Le développement des champs d'action et des pouvoirs de la Communauté a pour effet de transférer aux institutions de celle-ci des compétences, qui dans le cadre national étaient attribuées, en tout ou en partie, aux parlements nationaux.

Dans l'hypothèse, où un accroissement des pouvoirs du Parlement européen pourrait être envisagé, il ne consisterait pas nécessairement à dessaisir les parlements nationaux, mais à transformer le mode d'exercice des pouvoirs entre les institutions communautaires. Sur ce plan, l'élection directe au suffrage universel, si elle n'apporte pas (en termes juridiques) de nouveaux pouvoirs au Parlement européen, lui confère (en termes politiques) une autorité nouvelle : il paraît difficile à la Commission et au Conseil de ne pas tenir compte de l'avis d'une institution dotée d'une telle «légitimité démocratique»<sup>2</sup>. Le fait que la Commission tient de plus en plus compte dans ses propositions, des amendements adoptés par le Parlement européen est certainement une des premières conséquences de l'élection au suffrage direct. La plupart des compétences dévolues au Parlement européen ont naturellement trait aux activités de la Communauté elle-même, c'est-à-dire à la politique économique et sociale dans un contexte européen.

#### **4.1.2 Pouvoirs et compétences du Parlement européen**

Le Parlement européen a pour mission de conseiller et de contrôler, au nom des citoyens de la Communauté européenne, la Commission et le Conseil de ministres, dans le cadre de la politique économique et sociale de celle-ci. Or, si les compétences du Parlement européen restent limitées dans la procédure «législative» communautaire, ses pouvoirs de contrôle, eux, peuvent être considérés comme très importants.

Les décisions que le Parlement est habilité à prendre à l'égard des autres institutions s'inscrivent dans le cadre juridique fixé par les Traités communautaires. C'est ainsi qu'il : participe à l'activité législative de la Communauté ; arrête le budget de la Communauté après l'avoir établi conjointement avec le Conseil et exerce un contrôle général sur l'activité des institutions.

Si le champ de ses pouvoirs est bien délimité, celui de ses compétences pour évoquer les problèmes est, au contraire, très

étendu. En effet, le Parlement européen aménage ses travaux comme il l'entend et fait connaître clairement sa position sur des thèmes qui, sans relever de l'activité communautaire au sens strict, ont des implications pour la Communauté européenne et pour ses citoyens.

### Une compétence législative purement consultative

La législation communautaire est élaborée suivant un processus triangulaire : la Commission propose et le Conseil décide, après avoir consulté le Parlement européen. Celui-ci est donc appelé à discuter avec la Commission non seulement les grandes lignes de la politique qu'elle entend suivre dans tous les domaines confiés à ses soins (politique sociale, régionale, monétaire, agricole, énergétique, etc.), mais encore la plupart des règlements fixant les conditions et la vie économique et sociale dans la Communauté. Aussi, le Parlement émet des avis sur les propositions présentées par la Commission au Conseil des ministres. Ceux-ci, donnés sous la forme d'une résolution, influencent fréquemment les décisions finales du Conseil. Cette consultation obligatoire du Parlement est prescrite dans de nombreux cas par les Traités de Rome (qui l'investissent d'un pouvoir de délibération et de contrôle). Une «procédure de coopération», instituée par l'Acte unique signé en février 1986, prévoit la participation directe du Parlement européen à l'adoption de la réglementation dans de nombreux domaines. Cette «procédure de coopération» instaure une «double lecture» du Parlement et du Conseil, avec la participation active de la Commission.

Grâce à cette nouvelle procédure, une «loi» communautaire suit le cheminement suivant :

- la Commission élabore une proposition sur laquelle le Parlement européen donne son avis. Le Conseil arrête une «position commune».
- le texte du Conseil est soumis au Parlement européen, qui peut, à la majorité absolue de ses membres, l'amender ou le rejeter.



- si son texte a été rejeté, le Conseil ne peut statuer en deuxième lecture qu'à l'unanimité. Si des amendements y ont été apportés, la Commission les réexamine et transmet son nouveau texte, ainsi que les amendements du Parlement qu'elle n'a pas repris, au Conseil.
- enfin, le Conseil adopte la proposition de la Commission, statuant à la majorité qualifiée. Les amendements du Parlement non repris par la Commission doivent être adoptés à l'unanimité.

D'autre part, dans les domaines qui ne sont pas concernés par l'Acte unique, telles les décisions sur les prix agricoles, le Parlement participe au processus législatif en donnant son avis. Une «loi» communautaire est frappée de nullité si l'obligation de consultation n'est pas remplie. Le Parlement européen exerce également d'importants pouvoirs budgétaires et peut demander l'ouverture d'une «procédure de concertation» avec le Conseil s'il y a désaccord entre les deux institutions sur une proposition de la Commission dont l'adoption entraînerait des conséquences financières importantes.

### Les ressources propres et les pouvoirs budgétaires

Le budget de la Communauté sert à financer les politiques communes : politiques agricole, régionale, sociale... Les compétences du Parlement en matière budgétaire étaient très réduites dans la définition qu'en ont donnée les Traités de Paris et de Rome, et se sont progressivement développées. Dans un premier temps, il était financé par des contributions nationales. Après la suppression des droits de douane entre les États-membres, ces contributions sont remplacées progressivement par des ressources propres à la Communauté : d'abord, les droits de douane et les prélèvements agricoles perçus sur les produits importés des pays tiers, puis également un pourcentage des T.V.A. nationales. Aussi le Parlement européen exerce un contrôle direct sur un budget communautaire échappant totalement, désormais, à l'examen des Parlements nationaux, la Communauté ayant acquis son autonomie financière. Les pouvoirs budgétaires du Parlement européen, d'abord

consultatifs, ont été considérablement renforcés par les Traités de Luxembourg (1970) et de Bruxelles (1975). Désormais, le Parlement européen et le Conseil exercent ensemble le pouvoir de décision dans le domaine budgétaire, et contrôlent également ensemble les finances de la Communauté. Le Parlement a le «dernier mot» sur certaines catégories de dépenses et arrête le budget, à moins qu'il ne le rejette pour des motifs importants (comme en 1979 et en 1984), ce qui oblige à recommencer la procédure. Afin d'éviter les conflits dans l'établissement du budget, le Parlement et le Conseil sont appelés à coopérer.

Aussi, la procédure budgétaire s'accompagne de nombreux contacts entre les deux institutions et compte tenu de ses pouvoirs, les débats du Parlement européen concernant la procédure budgétaire revêtent une importance toute particulière et dont on peut résumer dans ses grandes lignes, le déroulement de cette procédure :

- la Commission prépare un avant-projet du budget dont elle saisit le Conseil.
- sur la base de cet avant-projet, le Conseil établit un projet qu'il transmet au Parlement pour une première lecture.
- le Parlement, secteur par secteur, vote sur le montant des différentes dépenses et les modifie le cas échéant.
- le Conseil examine ce nouveau projet, qu'il peut modifier à son tour. (Certaines de ces modifications sont définitives, notamment pour la politique agricole). Ensuite, il transmet à l'Assemblée, pour une seconde lecture, le projet de budget ainsi établi.
- le Parlement use de son pouvoir d'amendement, puis arrête le budget, ou le cas échéant, le rejette.

Co-responsable de l'élaboration du budget, le Parlement est seul responsable pour l'octroi à la Commission de la «décharge» sur l'exécution du budget. La décision de décharge contraint la Commission, non seulement à s'inspirer des suggestions qu'elle contient, mais également à rendre des comptes au Parlement. La

Commission doit donc tenir compte de la volonté du Parlement en matière budgétaire. Aux travaux de caractère législatif (même si la «loi» communautaire n'est pas arrêtée par le Parlement), et parmi les pouvoirs budgétaires qu'exercent le Parlement, s'ajoutent des tâches de contrôle général.

### La mission de contrôle d'une Assemblée fédérale et parlementaire

Cette mission se traduit, entre autres, par une série de débats importants, notamment le Rapport général sur les activités de la Communauté, le programme de la Commission, les exposés du Conseil sur son action, le budget communautaire et la situation sociale dans la Communauté. D'autres débats peuvent avoir lieu si la situation politique le nécessite. Le contrôle parlementaire s'exerce en premier lieu sur les activités de la Commission, laquelle est responsable devant le Parlement européen (celui-ci a la faculté de la révoquer par une motion de censure), mais il exerce également un contrôle efficace sur l'activité du Conseil. Par ailleurs, les questions parlementaires constituent grâce à leur diversité, un instrument de contrôle vivant et spontané. Ces questions permettent au Parlement de réagir directement aux événements d'actualité : elles peuvent être posées non seulement à la Commission des Communautés européennes, mais encore au Conseil des ministres, au Conseil européen, et dans le cadre de la coopération politique, à la Conférence des ministres des Affaires étrangères.

#### a) Le Parlement et la Commission

Le Parlement dispose du pouvoir de censurer la Commission, ce qui représente un instrument juridique très puissant. Il peut contraindre celle-ci à démissionner en votant une «motion de censure» à la majorité des députés et aux deux tiers des suffrages exprimés. Cette procédure constitue la forme d'action la plus énergique dont disposent les représentants contre la Commission et son existence seule suffit à donner au Parlement européen une autorité et un caractère parlementaire, qui font défaut à tous les

autres organes délibérants internationaux. Cette motion de censure peut être déposée par un groupe politique ou par un dixième des membres effectifs de l'Assemblée et doit être présentée par écrit et motivée.

Par ailleurs, le contrôle parlementaire s'exerce habituellement par des moyens plus souples : au début de chaque année, le Parlement examine le rapport général que la Commission présente sur l'activité de la Communauté et débat de son programme pour les mois à venir. Les membres de la Commission assistent aux séances publiques, mais également, régulièrement, aux réunions des commissions parlementaires où s'amorce le dialogue entre les deux institutions, ce qui laisse supposer certaines influences émanant des groupes de pression politique, comme nous le verrons plus loin. Le Parlement adopte également de sa propre initiative des résolutions concernant les divers aspects de la politique communautaire, qui indiquent les orientations qu'il désire imprimer et les actions qu'il entend susciter.

#### b) Le Parlement et le Conseil

À l'origine, le Parlement ne disposait d'aucun pouvoir de contrôle direct à l'égard du Conseil de ministres. Toutefois, les nouveaux pouvoirs attribués au Parlement en matière budgétaire et la «procédure de concertation» ont accru son influence. Les autres rapports entre les deux institutions se sont développés sur une base pragmatique : la coutume veut qu'au début de sa présidence, le président en exercice du Conseil expose son programme à l'Assemblée et que, lorsqu'elle s'achève, il rende compte des résultats obtenus. Le Conseil est représenté à toutes les sessions et répond aux questions écrites et orales des députés.

#### c) Le Parlement et le Conseil européen

Le Conseil européen réunit au moins deux fois par an les chefs d'État et de gouvernement. Il ne prend pas de décision au sens formel du terme, mais donne au plus haut niveau, une impulsion aux

politiques communautaires et à la coopération politique. Le Conseil européen a amorcé depuis 1981 un dialogue avec le Parlement.

#### d) La coopération politique

La coopération politique a été engagée au début des années 1970 et vise à une action commune des États-membres dans le domaine de la politique étrangère lorsqu'ils l'estiment possible et souhaitable. Elle s'étend, en principe, à tous les aspects de la politique internationale touchant aux intérêts de la Communauté européenne et constitue le prolongement de l'activité communautaire. Le Parlement européen y est associé depuis 1975, par les colloques trimestriels de sa commission politique avec le président de la coopération politique.

En réalité, si le Parlement européen dispose en apparence des mêmes pouvoirs de contrôle qu'un parlement national, ce qui pourrait permettre de l'assimiler, sur ce point, au parlement d'une fédération, ces pouvoirs restent limités, faute de sanction efficace. Néanmoins, ses pouvoirs limités sont réels et au fil des années, ceux-ci se sont affinés, lui permettant de devenir une instance de contrôle politique des plus efficaces, puisque ce contrôle s'exerce tout d'abord sur les décisions prises par la Commission elle-même, mais également de manière indirecte, sur celles du Conseil. En effet, comme nous l'avons vu, celui-ci statue sur proposition de la Commission et cette dernière étant responsable de son activité devant le Parlement, le dialogue est constant entre ces deux institutions, ce qui permet au Parlement européen d'exercer son influence jusqu'au stade final, c'est-à-dire la décision du Conseil. Aussi, le Parlement européen présente un aspect fédéral (se manifestant dans la finalité de sa représentation, comme nous le verrons un peu plus loin) par la tâche qui lui est confiée : exercer les pouvoirs de délibération et de contrôle que lui confèrent les Traités.

Il voudrait représenter un aspect confédéral par sa représentation elle-même, car les auteurs des Traités des Communautés avaient conçu l'Assemblée parlementaire comme une

«juxtaposition des délégations parlementaires nationales», chacune représentant les peuples des États participants. Or, aujourd'hui, même si les députés européens sont élus au suffrage universel direct d'une manière générale :

- ils représentent avant tout des appareils et des groupes de pression politique, élus par liste.
- ils ne sont pas représentants, ni représentatifs, et encore moins mandatés par les «peuples» qui composent les États-membres.

Mais ceci est un des points d'achoppement dans le processus d'intégration politique de la Communauté européenne. Avant d'étudier les principaux groupes de pression politique au Parlement européen et leurs influences au sein de celui-ci, rappelons brièvement l'organisation et le fonctionnement de ce Parlement.

#### **4.1.3 Organisation et fonctionnement du Parlement européen**

Jusqu'à l'élection au suffrage direct de juin 1979, les membres du Parlement européen étaient désignés par les parlements nationaux en leur sein. Dans la pratique, cette opération s'effectuait en fonction du nombre de sièges obtenus par les différents partis lors des élections nationales<sup>3</sup>. Aussi, le Parlement européen constitue le plus important «forum» où s'affrontent les réalités politiques européennes et c'est la seule institution communautaire au sein de laquelle siègent, pour tous les États-membres, à la fois les représentants de la majorité gouvernementale et ceux de l'opposition. De même, il est le seul organe qui se réunisse et délibère en public. Ses débats, ses avis et ses résolutions sont publiés au Journal officiel des Communautés.

Depuis les élections de juin 1979, les membres du Parlement européen sont élus par la population des États-membres de la Communauté et leur nombre est passé progressivement de 198 en 1973, à 410 en 1979, à 434 en 1981 (janvier), puis à 518 en 1986

(janvier), suite aux divers élargissements de la Communauté à de nouveaux États. Dans l'hémicycle, les députés européens ne sont pas groupés par délégations nationales, mais siègent au sein de groupes politiques, selon leur appartenance politique. Les groupes parlementaires, multinationaux, caractérisent ce Parlement européen où ils stimulent la vie politique et en déterminent les orientations.

### La Présidence et le Bureau

L'ensemble des activités du Parlement et de ses organes est placé sous la direction du président, assisté de 14 vice-présidents. Ensemble, ils forment le Bureau. Cinq questeurs chargés de tâches administratives et financières concernant directement les parlementaires sont également membres du Bureau, avec voix consultative. Le président, les vice-présidents et les questeurs sont élus pour une durée de deux ans et demi. Le Bureau se réunit généralement avec les présidents des groupes politiques, et constitue alors le «Bureau élargi». Ce dernier a notamment pour tâche d'établir, avant chaque session, le projet d'ordre des travaux sur lequel l'Assemblée statue en séance plénière.

### Les Commissions

Le Parlement européen compte 18 commissions permanentes spécialisées. Ces organes de travail permanents compétents dans un domaine spécifique de l'activité communautaire, mettent au point les travaux du Parlement dans les domaines suivants :

- commission politique.
- commission de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation.
- commission des budgets.
- commission économique, monétaire et de la politique industrielle.
- commission de l'énergie, de la recherche et de la technologie.

- commission des relations économiques extérieures.
- commission juridique et des droits des citoyens.
- commission des affaires sociales et de l'emploi.
- commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire.
- commission des transports.
- commission de l'environnement, de la santé publique et de la protection des consommateurs.
- commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports.
- commission du développement et de la coopération.
- commission du contrôle budgétaire.
- commission institutionnelle.
- commission du règlement, de la vérification des pouvoirs et des immunités.
- commission sur les droits de la femme.
- commission des pétitions.

Le Parlement peut également créer des commissions temporaires et, pour l'examen de problèmes communautaires spécifiques, des commissions d'enquête. Les réunions des commissions ne sont pas publiques à moins qu'elles n'en décident autrement. La composition des commissions reflète l'éventail des tendances politiques présentes au Parlement européen. Cette caractéristique est importante, car les commissions ne sont pas uniquement chargées de préparer les débats de l'Assemblée plénière, mais ont aussi la tâche de garantir entre les sessions la continuité et l'efficacité du contrôle parlementaire. Une première confrontation entre les groupes politiques a lieu dans leur enceinte. Les commissions parlementaires se réunissent généralement à Bruxelles pour faciliter les contacts avec le Conseil et la Commission des Communautés européennes, laquelle est tenue de les informer de ses projets et des orientations de sa politique. Par ailleurs, les membres des commissions peuvent être chargés de missions d'études sur le territoire de la Communauté.



## Les groupes politiques

Comme dans les Parlements nationaux, les groupes parlementaires du Parlement européen sont les centres d'animation dans lesquels se forge la volonté politique. Ils déterminent les orientations politiques de l'Assemblée et s'efforcent de définir et de présenter leur propre position sur les problèmes discutés en commission ou en séance plénière. Cette recherche d'une attitude commune les oblige, de par leur composition multinationale, à dépasser le cadre des préoccupations strictement nationales.

Le nombre minimum de députés requis pour la constitution d'un groupe politique est de 23. Il n'est que de 18 s'ils appartiennent à deux États et de 12 s'ils appartiennent à trois États au moins. Actuellement, tous les groupes politiques comprennent des parlementaires de plusieurs pays, ce qui les conduit à aller au-delà des préoccupations strictement nationales. On peut distinguer divers groupes politiques composés de membres appartenant à des partis politiques nationaux.

### **4.2 LES PRINCIPAUX GROUPES DE PRESSION POLITIQUE AU PARLEMENT EUROPÉEN**

La mise en place des groupes politiques au Parlement européen n'a pas été chose facile, car elle est le fruit de longues et ténébreuses négociations, de même que la composition de ceux-ci. En effet, l'idée du principe des élections européennes n'a pas fait l'unanimité des partis politiques européens au départ. Certains partis politiques nationaux européens ont adhéré rapidement à ce principe ; ce sont : l'Italie, la République fédérale d'Allemagne, et plus encore les Pays-Bas ou le Luxembourg. Par contre, il en est d'autres où les partis politiques ont été franchement divisés sur la question, non seulement entre eux, mais également en leur sein même, il s'agit de : la France, du Danemark, de la Grande-Bretagne. A un moment ou à un autre de leur histoire, tous ces partis politiques

nationaux (sauf rares exceptions) ont été déchirés par la question européenne, ou tout simplement par celle des élections européennes.

La position de ces partis quant à ces deux questions principales allaient du ralliement tactique au refus idéologique (communistes), en passant par le ralliement idéologique aux réticences tactiques (socialistes), en allant du refus de principe au ralliement conditionnel (droite conservatrice, dont Gaullistes), ou à la mise en place d'une autre structure telle que celle d'un «Sénat européen» (droite libérale et démocratique, dont Républicains indépendants), ou encore les inconditionnels de l'élection directe (centristes)... Comme on le voit, les positions furent variables, et l'aboutissement à un résultat concrétisé par les élections européennes de juin 1979 n'est pas le fruit d'un hasard ou de vicissitudes politiques, mais celui d'une évolution des mentalités et des structures au sein des appareils politiques nationaux européens, supportant (voire subissant !) le poids d'un cadre étatique national trop étroit pour chacun d'eux, malgré des structures socio-économiques communes.

#### **4.2.1 Le poids d'un cadre étatique national trop étroit, malgré des structures socio-économiques communes**

L'Europe des Douze n'est certes pas toute l'Europe occidentale, et encore moins toute l'Europe. La Communauté européenne n'est pas seulement un espace économique, mais elle est également un système politique avec des frontières : l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct est de nature à donner à ce système un caractère nouveau. En réalité, il permet de renforcer la différence entre ceux qui sont à l'intérieur de ce système, et ceux qui sont à l'extérieur. Dans cette optique, le parti politique, institution de fait, est une invention majeure des États-membres de la Communauté européenne actuelle en vue d'organiser et de régler les principaux mécanismes constitutionnels de la démocratie «représentative» et libérale.

Toutefois, les limites historiques d'une étude sur les partis politiques apparaîtraient très nettes. En effet, pour celle-ci, il serait nécessaire de repérer pour chaque pays le moment où se sont formées ses institutions politiques actuelles, sans remonter trop loin dans le passé et en évitant les anachronismes. En fait, il faut remonter dans le temps, en partant de la période actuelle qui suit la Seconde Guerre mondiale, pour voir se former les règles constitutionnelles et les traditions et coutumes politiques.

Les réalités politiques d'aujourd'hui peuvent être davantage expliquées et comprises par une approche génétique plutôt que par une approche historique, car la France, la Grande-Bretagne, l'Espagne, le Danemark, voire le Portugal sont certainement parmi les plus vieux États-Nations du monde. Ils représentent des États sans véritable date de naissance : leur identité nationale et politique est puissante car ancienne et vécue. Par contre, d'autres États sont de création récente et leur naissance en tant que tel, est très postérieure à l'émergence de leur conscience nationale : c'est le cas de l'Italie, de l'Allemagne, des trois États du Bénélux, de la Grèce. Le cas particulier de l'Irlande, représente une très vieille nation arrivée la dernière à la personnalité étatique. Aussi, on ne peut présenter les réalités politiques sous des formes transnationales ou supranationales malgré que les traits communs aux Douze soient forts : la césure entre les vieux États construits depuis longtemps autour d'un pouvoir politique central, et les États récents chez lesquels le pouvoir central reste faible et contesté l'en empêche. Mais, cette constatation permet d'expliquer l'hostilité de ces trois vieux États à toute construction politique qui ne reposerait pas sur l'État. De même, l'élection du Parlement européen au suffrage universel direct et son mécanisme, dans l'état actuel des choses, ont peu de chances d'être modifiés, car ils réduiraient les propres organes gouvernementaux (Parlement, Cabinet, Chef d'État), de ces États, au rang d'instances provinciales ou régionales d'un pouvoir européen central et intégré. Finalement, il est nécessaire de tenir compte des frontières nationales lors de la présentation des grandes forces politiques communes aux différents États et l'examen des traits communs de ceux-ci l'emporte sur les

particularités nationales : une grande distinction dans l'Europe des Douze doit être observée entre les deux groupes d'États précédemment énoncés.

Actuellement, le trait politique commun le plus apparent des États d'Europe occidentale est la «démocratie représentative et libérale». Elle a été mise en place selon un échéancier pratiquement identique d'un État à l'autre, et malgré que les étapes n'ont pas eu partout la même durée, les formes historiques et constitutionnelles sont souvent différentes. En effet, les monarchies constitutionnelles et parlementaires l'emportent encore aujourd'hui (de peu il est vrai), sur les formes républicaines de gouvernement : Danemark, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Grande-Bretagne, Espagne (après une période d'une quarantaine d'années où elle fut république sous Franco) sont restés fidèles à un chef d'État héréditaire ; Allemagne, Italie, France, Grèce, Irlande et Portugal (depuis peu, après avoir été une monarchie pendant plusieurs siècles) ont un système républicain. Toutefois, ils sont tous «parlementaires» car nulle part le gouvernement ne peut rester en place s'il ne dispose d'une majorité à la Chambre issue du suffrage universel direct.

Par ailleurs, et c'est ce qui influence beaucoup le système politique, tous les États de la Communauté sont des exemples du système économique capitaliste, car lorsqu'il existe un secteur public puissant, comme en France, en Italie et en Grande-Bretagne, (même lorsque les socialistes sont ou ont été durablement au pouvoir), les principes de la liberté d'entreprise, de la propriété privée des moyens de production, du marché et du profit comme moteurs et régulateurs de l'activité économique, n'ont pas été remis en cause. Aussi, les structures économiques sont très semblables parmi les États-membres, et cette similitude est à la base même de la construction européenne, ceci dès 1954, depuis l'échec de la Communauté européenne de défense et de la Communauté politique européenne. Malgré la réalisation de l'Union économique et monétaire en cours et malgré des structures économiques communes, ceci ne suffit pas pour créer un espace économique et une politique économique commune. En effet, il est nécessaire de tenir compte des

structures sociales et tous les pays concernés présentent également des caractéristiques communes :

- la paysannerie a partout disparu ou est en voie de disparition, laissant la place à des agriculteurs tournés vers le marché, particulièrement vers le marché international.
- la classe ouvrière est forte partout, même si elle est apparue à des dates différentes selon les pays en tant que classe autonome. (Elle est bien organisée et le mouvement ouvrier qu'elle anime, sur les plans politique, syndical et social (coopératives, mutuelles...), y est puissant.
- les classes moyennes sont nombreuses et de plus en plus salariées. Toutefois, elles sont fortement autonomes par rapport à la classe ouvrière, particulièrement sur le plan politique.
- la bourgeoisie (en déclin sur le plan numérique, du fait de la concentration des entreprises et du développement des sociétés capitalistes transnationales), conserve partout un rôle dominant, économiquement et politiquement, en dépit du suffrage universel.

Néanmoins, ces similitudes d'ensemble laissent transparaître des diversités nationales :

- les organisations paysannes restent divisées, comme celles des classes moyennes quand elles existent.
- les organisations syndicales ouvrières restent puissamment marquées par leurs traditions respectives<sup>4</sup>.
- seul le patronat européen a formé une organisation européenne unique.

Des constatations sur les données culturelles, idéologiques et religieuses permettent de repérer de grands courants communs :

- un catholicisme romain et un protestantisme avec ses différentes nuances.
- un agnosticisme et rationalisme militant.
- du scientisme.
- une évolution des mœurs et un hédonisme individualiste.
- etc.

Des différences notables peuvent malgré tout être observées car il existe une distinction de nature entre la société italienne actuelle et la société danoise, et l'on ne peut confondre les Pays-Bas avec l'Espagne ou l'Irlande.

Aussi, on ne s'étonnera pas qu'il n'existe pas de partis politiques européens, malgré que l'on puisse repérer ici et là les grands courants et les grandes familles. En effet, sous des noms divers, on retrouve les conservateurs, les libéraux, les démocrates-chrétiens, les socialistes, les communistes qui sont présents dans tous les pays de la Communauté et de nombreux contacts et conférences ont lieu entre les partis européens. Mais il n'existe aucune organisation partisane propre à la Communauté européenne jusqu'en 1976 et les seuls liens organiques entre les partis politiques de l'Europe des Neuf à cette époque, restent ceux qui sont établis dans le cadre du Parlement européen au sein des groupes parlementaires européens.

#### **4.2.2 Les groupes parlementaires européens ainsi que les grands courants politiques**

À la fin de l'année 1989, les groupes parlementaires européens se présentent comme suit :

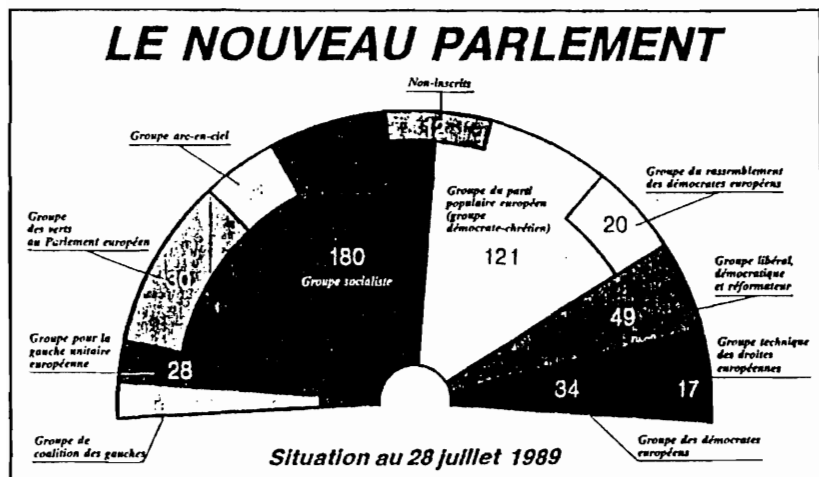
- le groupe des «démocrates européens», dont le groupe des «droites européennes».
- le groupe «libéral, démocratique et réformateur».

- le groupe du «parti populaire européen», (groupe «démocrate-chrétien»).
- le groupe du «rassemblement des démocrates européens».
- le groupe «socialiste».
- le groupe «communiste et apparentés».
- le groupe «arc-en-ciel».
- le groupe des «non-inscrits».
- le groupe de coordination technique des droites européennes.
- le groupe des Verts au Parlement européen.

On peut observer à la figure ci-après la ventilation de ces différents groupes au sein du Parlement européen.

Ces groupes parlementaires européens apparaissent en réalité comme des organes quelque peu hybrides, d'autant plus que nul ne sait leur qualité juridique. Alors que tout semble inciter les députés à s'associer dans des groupes (moyens matériels et financiers, prérogatives réglementaires, influence politique particulièrement visible lors des sessions constitutives du Parlement avec la désignation des candidats aux différents postes de responsabilité parlementaires, etc.), alors que tout incite à la formation de groupes parlementaires disposant d'une forte unité, jamais la diversité politique n'a été plus grande dans la Communauté européenne, au Parlement européen, et, comme viennent de le montrer les récentes élections européennes, dans les groupes eux-mêmes. Chacun de ces groupes recouvre plus qu'une diversité politique. Ils représentent un amalgame d'idéologie, d'idéal, d'intérêts divers, de contradictions, de tensions, etc., qui émanent des principaux partis politiques nationaux (78) qui forment la trame politique des douze États-membres. Certains partis politiques nationaux jouent un rôle certain dans la construction de l'Europe, mais on peut déplorer qu'il n'y ait pas eu une constitution

FIGURE 1



Source : Tribune pour l'Europe. No 7.  
P.E. Luxembourg. D.G.I.R.,  
septembre 1989, p. 1



rapide de fédérations européennes de partis, voire la création de véritables partis transnationaux, et les tentatives dans cette direction sont restées bien modestes (même pour les démocrates-chrétiens et les sociaux-démocrates).

Nous en avons eu la confirmation lors de l'expédition de nombreux courriers à des parlementaires européens, ou à l'occasion de certains entretiens à propos de notre travail. En effet, si l'on souhaite prendre contact directement avec des députés européens, quel qu'en soit le groupe politique auxquels ils appartiennent, et qu'ils soient ressortissants d'un des États-membres de la Communauté mais non Français, nous sommes irrémédiablement «orientés» vers les délégués nationaux «français» représentant leurs partis au sein des groupes politiques du Parlement européen. Toutefois, nous pouvons mentionner une exception : le groupe des démocrates européens composé essentiellement de parlementaires britanniques et danois. Néanmoins, dans cette profusion d'idéologies reposant sur un amalgame d'idées, d'idéal, parfois contradictoires, on peut dégager trois grands courants politiques principaux en Europe. Ces trois grands courants politiques principaux en Europe peuvent être regroupés de la manière suivante.

### Les démocrates-chrétiens

Après la Deuxième Guerre mondiale, et à l'initiative des démocrates-chrétiens suisses (ceci vaut d'être souligné, car c'est en dehors du cadre des Communautés), les démocrates-chrétiens ont commencé à s'organiser en Europe. Ceci donne pour résultat en juin 1947, la création à Chaudfontaine en Belgique, des Nouvelles équipes internationales (NEI), organisation européenne des partis démocrates-chrétiens. Ceux-ci regroupent les partis existant dans les différents pays d'Europe occidentale, mais le Mouvement républicain populaire français (M.R.P.) refuse d'y adhérer. Les NEI décident de se transformer en Union européenne des démocrates-chrétiens en décembre 1965. Depuis, l'U.E.D.C. a la structure d'un parti fortement organisé : congrès, bureau politique, comité exécutif, président, secrétaire général. D'autre part, l'U.E.D.C. ne correspond

pas au cadre géographique et politique de l'Europe des Douze. Aussi, les partis démocrates-chrétiens présents dans 8 pays de la Communauté (à l'exception de la Grande-Bretagne et du Danemark, et plus tard, l'Espagne et le Portugal), se sont décidés à créer un véritable parti européen dans la perspective de l'élection européenne de juin 1979. Le Parti populaire européen (P.P.E.) est une fédération des partis démocrates-chrétiens de la Communauté européenne<sup>5</sup>.

Les membres du P.P.E. sont :

- pour la R.F.A., la C.D.U.-C.S.U.
- pour la Belgique, le parti social-chrétien et son homologue flamand.
- pour la France, le Centre des démocrates-sociaux.
- pour l'Italie, la D.C.I.
- pour le Luxembourg, le parti chrétien social.
- pour l'Irlande, le Fine Gaël.
- pour les Pays-Bas, l'Appel chrétien-démocrate.
- pour la Grèce, la Démocratie chrétienne.
- pour l'Espagne, le Partido popular.
- pour le Portugal, le Centre démocratique social.

Comme on peut s'en apercevoir, la création d'un parti «démocrate-chrétien» européen réuni sous le sigle du Parti populaire européen (dont le siège est à Bruxelles) est un fait récent, aussi établir un bilan sur son action au sein du Parlement européen semble prématuré.

### Les socialistes

La tradition de coopération internationale et de relations avec les partis frères pour les socialistes est assez forte. En effet, actuellement, malgré que l'Internationale socialiste soit dépourvue de tout pouvoir de décision, celle-ci reste un lieu privilégié de rencontres entre les partis socialistes ainsi que de la circulation de l'information et de discussion des problèmes communs internes et

internationaux. Un bureau de liaison au sein de l'Internationale socialiste avait été mis en place lors de la négociation des Traités de Rome (par les dirigeants des partis socialistes de l'Europe des Six). D'autre part, on a pu remarquer durant une période, l'existence d'une certaine convergence d'idées sur des «thèses en vue d'une Europe socialiste» entre les différents partis membres, et notamment en vue de la nécessité d'accepter une planification démocratique en Europe.

Depuis 1974, ce Bureau de liaison a disparu, mais il s'est transformé en Union des partis socialistes de la Communauté européenne. Cette Union est dotée d'un secrétariat permanent à Bruxelles et regroupe 14 partis dans les 12 États de la Communauté<sup>6</sup>. Depuis juin 1978, diverses déclarations politiques ont constitué la «plate-forme des socialistes européens». Cependant, on peut remarquer qu'il n'est pas question d'un programme commun de tous les partis et qu'il subsiste également de profondes divergences entre les partis membres :

- les travaillistes britanniques sont assez réticents au principe de l'élection européenne.
- les socialistes français sont fidèles à une certaine union de la gauche, avec la collaboration des partis communistes, mais condamnent l'alliance que pratiquent les socialistes belges avec les démocrates-chrétiens, ou encore celle des socialistes allemands avec les libéraux.

L'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal a encore renforcé le courant socialiste, quoiqu'il lui pose de manière plus aiguë le problème de ses relations avec les partis communistes. Néanmoins, les socialistes européens représentent actuellement la seule force politique puissante présente dans tous les pays de la Communauté, et les récents résultats de l'élection européenne de juin 1989 au Parlement européen, confirment la présence de cette force.

## Les libéraux et les autres courants politiques

Lors de la construction de la démocratie parlementaire en Europe, les libéraux ont joué un rôle important, mais son efficacité reste modeste<sup>7</sup>. En mars 1976, les partis de la famille libérale de la Communauté fondent leur propre organisation à Stuttgart: la Fédération des partis libéraux et démocratiques de la Communauté. Celle-ci est présente dans tous les pays de la Communauté, sauf l'Irlande, la Grèce, l'Espagne et le Portugal. Elle regroupe :

- en R.F.A., le F.D.P.
- en Belgique, les trois partis libéraux (P.L., P.V.V., P.R.L.W.).
- en Grande-Bretagne, le parti libéral.
- en Italie, le PLI et le PRI.
- aux Pays-Bas, le V.V.D.
- au Luxembourg, le P.D.
- au Danemark, la gauche libérale (V), mais non la gauche radicale (R.V.).
- en France, le P.R. et le parti radical-socialiste.

La Fédération est résolument pro-européenne et tente de faire revivre le libéralisme de gauche tout en souhaitant une coopération avec les socialistes pour rejeter à droite les démocrates-chrétiens et les conservateurs. Toutefois, son efficacité ne lui a pas encore permis de s'affirmer totalement. Par ailleurs, afin d'accroître l'efficacité de leur action, les démocrates-chrétiens et les conservateurs d'Europe occidentale se sont rencontrés plusieurs fois depuis 1974. En 1978, ils ont créé une Union démocratique européenne en vue de faire contrepoids à l'Internationale socialiste. En réalité, les grands partis démocrates-chrétiens traditionnels ont refusé de s'engager dans cette voie, et seuls divers partis conservateurs sont réunis au sein de cette Union.

Enfin, depuis la dissolution du Kominform, les partis communistes n'ont plus d'organisation internationale et les relations internationales de ceux-ci sont assurées par des relations bilatérales

et par des conférences multilatérales. Souvent la position des partis communistes nationaux à l'égard de la Communauté connaît des divergences d'orientation. Bref, il paraît évidemment artificiel d'étudier le phénomène des partis politiques dans douze pays d'Europe uniquement, mais ce que l'on peut affirmer, c'est que le Danemark se sépare difficilement sur ce plan des autres États scandinaves, l'Autriche et la Suisse ont en leur temps, représentés des acteurs historiques majeurs du destin de l'Europe, etc. Dès lors, on comprend mieux l'existence de différents représentants des partis politiques nationaux européens au sein de chaque groupe politique au Parlement européen, malgré que l'élection de celui-ci au suffrage universel ne résout aucun des problèmes (quels qu'ils soient !) qui se posent aujourd'hui à l'Europe communautaire. En effet, si l'on doit «démocratiser l'Europe financière», qui peut s'y opposer ?, car il est tout à fait évident qu'aucun mécanisme institutionnel, pas même le Parlement européen, ne sera susceptible de donner vie à un pouvoir politique commun sans une volonté politique commune. De même, l'élection ne transforme pas (et ne transformera pas !) l'Europe des États en Europe des peuples !

On peut donner quelques exemples :

- le groupe des «démocrates européens» ne comprend que des membres britanniques du parti conservateur (Cons.) et des membres danois du parti populaire conservateur (K.F.).
- le groupe «technique des droites européennes» comprend des membres français du Front national (F.N.) et des membres allemands du parti républicain (die Republikaner).
- le groupe «libéral, démocratique et réformateur» comprend des membres français du parti Union pour la démocratie française (U.D.F.), du parti républicain (P.R.), du parti du Centre national des indépendants (C.N.I.) et du parti radical (Rad) ; des membres allemands du parti libéral démocrate (F.D.P.) ; des membres portugais du parti social démocrate (P.S.D.) ;

des membres hollandais du parti démocrate «66» (D'66) ; des membres espagnols du parti du centre démocrate et social (C.D.S.) ; des membres irlandais du parti des démocrates du progrès (P.D.) ; des membres belges du parti P.V.V. (Partij voor vrijheid en vooruitgang-parti pour la liberté et l'ouverture) et du parti réformateur libéral (P.R.L.) ; des membres hollandais du V.V.D. (Volkspartij voor Vrijheid en Democratie - Parti populaire pour la liberté et la démocratie) ; un membre luxembourgeois du parti démocrate (D.P.) ; des membres danois du parti Venstre (V) ; des membres italiens du parti républicain italien (PRI) et du parti «Polo laico» (PLI-Féd ; libéral-républicain-fédéraliste) ; etc.

Et l'on pourrait multiplier les exemples de «l'émiettement» des courants politiques au sein de chacun des groupes politiques du Parlement européen. Aussi, afin de pouvoir obtenir une vue d'ensemble des groupes politiques au Parlement européen avec une ventilation par pays du nombre de députés européens, nous avons élaboré nous-mêmes un tableau synoptique représentant ceux-ci, grâce à une compilation des données fournies dans la «Liste des députés européens» publiée par le Parlement européen, Luxembourg. (Édition du 23.10.1989).

Actuellement, les députés européens sont au nombre de 518 et se répartissent par pays comme suit : (Voir tableau ci-après).

On peut remarquer sur ces deux tableaux, d'une part la prépondérance du groupe socialiste et celle du parti populaire européen (démocrates-chrétiens), et d'autre part le poids des pays tels que la France, la R.F.A., le Royaume-Uni, l'Italie et l'Espagne par le nombre de leurs députés au sein du Parlement européen.

Finalement, on peut constater deux notions qui s'opposent dans le fonctionnement du Parlement européen : d'une part, il existe une certaine unité administrative, et d'autre part, une incitation

TABLEAU 9

RÉPARTITION DU NOMBRE DE PARLEMENTAIRES EUROPÉENS PAR GROUPES POLITIQUES ET PAR PAYS (FIN 1989)

GROUPES POLITIQUES	TOTAL	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	P	UK	TOTAL
SOCIALISTES S	180	8	4	31	9	27	22	1	14	2	8	8	46	180
P.P.E. (Démocrates-Chrétiens) PPE	121	7	2	32	10	16	6	4	27	3	10	3	1	121
Démocrates européens ED	34		2										32	34
Gauche unitaire européenne GUE	28		1		1	4			22					28
Coalition des Gauches CG	14				3		7	1				3		14
Libéraux, Démocrates et Réformateurs LDR	49	4	3	4		6	13	2	3	1	4	9		49
Rassemblement des Démocrates européens RDE	22			1	1	2	12	6						22
Arc-en-ciel ARC	14	1	4	1		2	1	1	3				1	14
Groupe des Verts au Parlement européen V	29	3		6		1	8		8		2	1		29
Droites européennes (technique) DR	17	1		6			10							17
Non Inscrits NI	10					2	1		5		1		1	10
Total	518	24	16	81	24	60	80	15	82	6	25	24	81	518

(-1)\*

(+1)

\* Maurice Duverger (F) élu en Italie.

**TABLEAU 10**

**RÉPARTITION DU NOMBRE DE DÉPUTÉS EUROPÉENS PAR  
PAYS AU PARLEMENT EUROPÉEN (FIN 1989)**

PAYS	NOMBRE DE DÉPUTÉS
France	81 - 1 (80)
Italie	81 + 1 (82)
République fédérale allemande	81
Royaume-Uni	81
Espagne	60
Pays-Bas	25
Belgique	24
Grèce	24
Portugal	24
Danemark	16
Irlande	15
Luxembourg	6
<b>TOTAL</b>	<b>518</b>

permanente à l'unité des groupes malgré une diversité politique réelle au sein de ces groupes politiques. La constatation de cette unité administrative peut se résumer par :

- des prérogatives réglementaires importantes pour les groupes politiques.
- un rôle essentiel des groupes dans la vie parlementaire.
- des facilités administratives et financières.
- une incitation permanente à l'unité interne du groupe.

Toutefois, la contrepartie des «privilèges» des groupes est très pesante car c'est une obligation à l'unité au sein du groupe multinational, et c'est bien souvent d'une seule voix que doit



s'exprimer le groupe. Pourtant, la diversité politique dans les groupes est importante, d'autant plus qu'il existe une diversité politique et une diversité nationale, et la diversité politique à l'intérieur d'un groupe est essentiellement faite de la diversité nationale. En effet, le plus souvent chaque pays est représenté dans chaque groupe par un seul parti, si l'on excepte le cas de la Belgique, où les partis présents dans les groupes sont toujours scindés en deux, sur la base de la division Flamands-Wallons. Cependant, dans quelques cas, deux partis d'un même pays sont affiliés à un même groupe. On peut prendre pour exemple : le Parti libéral italien (PLI) et le Parti républicain italien (PRI) qui font partie de l'Alliance laïque (AL) (avec le Parti radical) et sont affiliés au groupe «libéral, démocratique et réformateur» ; le Parti socialiste italien (PSI) et le Parti social démocrate italien (P.S.D.I.) le sont au groupe «socialiste» ; l'Union chrétienne démocrate allemande (C.D.U. : Christliche demokratische union) et l'Union chrétienne sociale allemande (C.S.U. : Christliche soziale union) le sont au groupe du «Parti populaire européen» (P.P.E.) (groupe «démocrate-chrétien») ; le Parti communiste grec (K.K.E. : Kommounistiko Komma Ellados) et le Parti communiste grec dit de l'extérieur (K.K.E.-E.) étaient au groupe communiste en 1979 et en 1984.

Enfin, pour ce qui concerne plus particulièrement la France, les différents Partis affiliés à l'Union démocratie française (U.D.F.) et au Rassemblement pour la République (R.P.R.) (Union de l'opposition U.D.F.-R.P.R.), se retrouvent dans trois groupes différents, répartis comme suit : groupe du «rassemblement des démocrates européens» (20 élus) ; groupe «libéral, démocratique et réformateur» (14 élus) ; «Parti populaire européen» (P.P.E.) (groupe «démocrate-chrétien») (7 élus), ceci aux dernières élections européennes de juin 1989. En outre, il y a des situations régionales particulières comme celle du Parti populaire du Sud-Tyrol (régionaliste italien) qui obtient un siège au «Parti populaire européen» (P.P.E.) (groupe «démocrate-chrétien») ; la Lega lombarda italienne (Ligue Lombarde, régionaliste d'extrême gauche) ; la Volksunie belge (régionalistes flamands) qui

appartient à l'Alliance libre européenne (ALE) et qui obtient un siège au groupe «arc-en-ciel» ; etc.

Malgré ces exceptions, l'essentiel de la diversité politique au sein des groupes provient de la diversité nationale. D'ailleurs, dans tous les groupes, de véritables délégations nationales se sont formées avec leurs règles, leurs responsables, parfois même leur personnel. La diversité politique au sein des groupes peut ainsi prendre des formes variées, d'autant plus que certains d'entre eux ont des «apparentés» (exemple : le groupe «communiste et apparentés» ; le groupe «démocrates-européens» où se côtoient 32 députés conservateurs britanniques et seulement 2 membres danois: il s'agit plus d'un seul parti que d'un véritable groupe).

L'extrême diversité politique, loin d'être une exception, est la réalité quotidienne de la plupart des groupes. Aussi, les groupes politiques du Parlement européen sont quotidiennement confrontés à cette contradiction entre cette extrême diversité politique et l'unité souvent imposée au sein des groupes par la pratique et le règlement du Parlement européen.

D'autre part, la plupart des groupes ont choisi la règle de la prise de décision à la majorité pour surmonter cette contradiction entre la réalité de la diversité et l'unité imposée. Or, on peut deviner les conséquences de ces principes : les membres des partis les plus petits, ou plus «inquiétant», des pays les plus petits sont obligés de s'incliner devant une décision prise par une majorité qu'ils ne pourront jamais rassembler. Aussi, cette règle de la majorité, édictée dans les groupes au nom d'une certaine idée de la démocratie, met-elle en cause une véritable expression politique pluraliste. Pour tenter de surmonter cette contradiction entre l'unité imposée et la diversité politique croissante observée, on ne peut continuer de différer la reconnaissance du fait national au sein des groupes politiques, malgré toutes les formes que cela peut prendre. Cette reconnaissance ne mettrait pas en cause le travail en commun du groupe, mais pourrait au contraire inciter à une meilleure intégration de chacun des députés. Toutefois, cette reconnaissance du

fait national au sein des groupes pourrait renforcer la situation actuelle de la Communauté européenne sur le plan de l'intégration politique : c'est la juxtaposition d'États-membres qui retardent (ou qui empêchent !) cette intégration politique.

Mais cela amène à une question plus fondamentale, laquelle engendre d'autres interrogations : Comment adopter à une Assemblée multinationale, le concept de groupe parlementaire créé à l'usage d'un Parlement national ? Comment assurer la démocratie de fonctionnement au sein des groupes parlementaires multinationaux ? Comment permettre aux représentants des pays (ou des partis) les plus petits de faire entendre et respecter la diversité de leurs voix ?

Aussi, le chemin de la réconciliation entre la notion de démocratie et l'existence de groupes multinationaux, s'il passe par la reconnaissance du fait national au sein de chaque groupe dans une première étape, ne doit-il pas reconnaître le fait régional et l'existence «d'authentiques régions» dans la Communauté européenne, comme solution possible à l'intégration politique ? Dans cette optique, quelle peut être la position des principaux groupes politiques et de leurs acteurs respectifs concernant la question régionale, le régionalisme et la régionalisation ? C'est ce que nous tentons de mettre en évidence, grâce à des entretiens et des rencontres dans les pages suivantes.

#### **4.2.3 Les groupes de pression politique favorables à l'établissement ou au renforcement de la régionalisation dans la Communauté européenne**

En définitive, il n'est pas aisé de discerner la position des groupes politiques au Parlement européen concernant la question régionale, à part certains qui font de ce problème l'une des principales de leurs préoccupations. Aussi, afin de tenter de «cerner» cette position à propos de la question régionale et de la régionalisation, nous avons élaboré un questionnaire, composé d'une

dizaine de questions sur ce sujet. Nous avons estimé qu'il ne devait pas être long afin que l'interlocuteur ne s'en désintéresse pas a priori faute de temps, ni trop court, afin de pouvoir saisir à travers les réponses obtenues, le fond de la pensée de celui-ci. Dès lors, ce questionnaire a été élaboré d'une manière suffisamment «ouverte», afin que l'interlocuteur puisse répondre selon son temps, l'intérêt qu'il porte ou non à ce sujet, l'orientation politique dans laquelle il s'implique et s'intègre, enfin, que nous puissions «recouper» les déclarations des uns et des autres et les confronter aux premiers éléments que nous avons déjà en notre possession en cours d'étude. Ce questionnaire a été expédié à tous les présidents de groupe politiques suivants au Parlement européen à Bruxelles, afin qu'ils puissent en être informés d'une part, et nous orienter vers le collaborateur qui pourrait être interviewé d'autre part.

Il s'agit du :

- Groupe technique des Droites européennes, dont le président est Mr. Jean-Marie Le Pen
- Groupe des démocrates européens, dont le président est Mr Christopher Prout.
- Groupe libéral, démocratique et réformateur, dont le président est Mr Valéry Giscard d'Estaing.
- Groupe du parti populaire européen (groupe démocrate-chrétien), dont le président est Mr Egon Klepsch.
- Groupe socialiste, dont le président est Mr Jean-Pierre Cot.
- Groupe Arc-en-ciel, dont le président est Mr Jaak Vandemeule-Broucke.
- Groupe des Verts au Parlement européen, dont la présidente est Mme Maria-Amélia Mota Santos.
- Groupe pour la Gauche unitaire européenne, dont le président est Mr Luigi Colajanni.

Nous n'avons pas écrit, ni pris contact avec les groupes suivants, car il nous a semblé qu'ils n'étaient que faiblement représentatifs des grands courants politiques. Il s'agit du groupe de

Coalition des gauches ; du groupe des non-inscrits et du groupe du Rassemblement des démocrates européens.

Dans une première étape, nous nous sommes déplacés à Bruxelles afin de rencontrer et d'interviewer les collaborateurs des groupes politiques qui avaient eu l'amabilité de nous répondre. Il s'agit du groupe des démocrates européens et du groupe libéral, démocratique et réformateur. Étant au Parlement européen pour une semaine, et notamment à l'occasion de la réunion de la Commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire présidée par Mr Antoine Waechter (nous remercions ici le président Christopher Prout, de nous avoir convié à assister à cette réunion en tant qu'invité du groupe DE), nous avons profité de ce séjour pour relancer par téléphone les divers groupes auxquels nous avons expédié nos courriers. À part quelques rencontres informelles et trop brèves de membres du groupe Arc-en-ciel (Volksunie, Eusko Alkartasuna, Independent, Lega Lombarda, etc.) et du groupe libéral, démocratique et réformateur (Madères), en plus de ceux énoncés précédemment, nous n'avons pas eu de réponses. Dès notre retour en France, nous avons à nouveau relancé par courrier et par téléphone les groupes politiques au Parlement européen suivants :

- Groupe technique des Droites européennes. (Mr le député Bernard Antony, membre de la Commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire).
- Groupe du parti populaire européen (groupe démocrate-chrétien). (Mr le président Egon Klepsch).
- Groupe socialiste. (Mr le président Jean-Pierre Cot) ainsi que : Mr Jean-Marie Alexandre, député du groupe socialiste, Mr Frédéric Rosmini, député du groupe socialiste ; tous deux membres de la Commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire.
- Groupe Arc-en-ciel. (Mr le président Jaak Vandemeule-Broucke).
- Groupe des Verts au Parlement européen. (Mme la Présidente Maria-Améla Mota Santos).

- Groupe pour la gauche unitaire européenne. (Mme Diepetro Giacomo, porte-parole du groupe).

D'autre part, à tout hasard, nous avons renouvelé notre courrier à Mr Max Simeoni, député européen au groupe Arc-en-ciel que nous avons expédié dans le cadre du mouvement régionaliste (Unione di u populu corsu), sans succès. Enfin, nous nous sommes déplacés dans certaines régions françaises où nous avons pu obtenir des interviews. Ceci semble confirmer qu'il est plus facile de rencontrer des élus régionaux dans leurs régions qu'au Parlement européen en cours de session à Strasbourg ou en réunion de commissions à Bruxelles.

Finalement, après de nombreuses démarches (téléphoniques, courriers, déplacements) qu'il serait fastidieux de raconter dans ce travail, nous avons pu dégager de grandes tendances à propos de la position des groupes politiques concernant la question régionale et la régionalisation, à partir des interviews accordées ou des documents en notre possession. Certains de ces groupes politiques, comme nous le verrons un peu plus loin, n'ont pas une position très précise sur le sujet, mais celle-ci semble être plutôt le reflet de celle de certains membres du groupe. Autrement dit, nous sommes en présence d'avis et de positions de certains membres des groupes politiques au Parlement européen à propos de la question régionale, qui même s'ils se présentent de manière dispersés, convergent vers une idée principale : la région prend et prendra de plus en plus d'importance au sein de la Communauté européenne, car elle représente l'échelon le plus approprié où les décisions peuvent être élaborées et prises entre la Communauté et la population.

Aussi, à présent, passons en revue la position des groupes politiques au Parlement européen concernant la régionalisation. Nous procéderons par étapes, telles qu'elles sont apparues en fonction des réponses ou réactions que nous avons reçues, ceci malgré de nombreuses relances par téléphone et/ou par courrier. On pourra donc discerner :

- les groupes politiques n'ayant pas répondu aux courriers expédiés et dont nous ne connaissons pas la position en matière de régionalisation.
- les groupes politiques n'ayant pas répondu aux courriers expédiés mais dont nous connaissons la position en ce qui concerne la question régionale et la régionalisation.
- les groupes politiques ayant répondu aux courriers expédiés et nous ayant accordé une interview à propos de la question régionale et de la régionalisation.

Afin de laisser nos interlocuteurs libres de leurs propos en réponse à nos questions «ouvertes» expédiées préalablement grâce à ce questionnaire, nous avons préféré enregistrer ces interviews par l'intermédiaire d'un magnétophone, conservant ainsi toute la fidélité de leurs pensées, au lieu de prendre des notes manuscrites. Nous retranscrivons donc l'essentiel de ces résultats d'enquêtes.

Les groupes politiques n'ayant pas répondu aux courriers expédiés et dont nous ne connaissons pas la position en matière de régionalisation

Les groupes politiques suivants, malgré qu'ils aient été relancés plusieurs fois, n'ont pas donné de réponses ou n'ont pas réagi, il s'agit du :

- groupe technique des Droites européennes (extrême droite).
- groupe du parti populaire européen (groupe démocrate-chrétien).
- groupe pour la Gauche unitaire européenne (communistes et apparentés).

Il est dommage que nous n'ayons pu recevoir de réponses de ces trois groupes, car il aurait été intéressant de connaître la position de ceux-ci à propos de la question régionale et de la régionalisation. En effet, la «région» a parfois été l'un des thèmes de la Droite, autrefois, aux niveaux nationaux. Le groupe du Parti

populaire européen (groupe démocrate-chrétien) quant à lui, représente une force politique non négligeable au Parlement européen : 121 membres ; toutefois nos appels sont demeurés sans réponses. Enfin, le groupe pour la Gauche unitaire européenne (communistes et apparentés) a semblé s'intéresser à notre étude, car nous avons été reçu par l'un de ses membres à Bruxelles au Parlement européen (Mme Diepetro Jacomo), qui a conservé un exemplaire de notre questionnaire afin d'y répondre rapidement...

Les groupes politiques n'ayant pas répondu aux courriers expédiés mais dont nous connaissons la position en ce qui concerne la question régionale et la régionalisation

Parmi les groupes politiques auxquels nous avons écrit et dont nous n'avons pas obtenu de réponses, nous connaissons néanmoins pour deux d'entre eux, leur position quant à la question régionale et la régionalisation, il s'agit du :

- Groupe Arc-en-ciel ; qui est composé essentiellement de députés régionalistes et fédéralistes espagnols, italiens, belges, français (Corse) ; irlandais, danois, et d'une «Vert» (Grünen) allemande. Aussi, leur position concernant la question régionale, le régionalisme et la régionalisation est tout à fait favorable envers celle-ci, et le renforcement de la régionalisation au sein de la Communauté européenne ne peut que les séduire davantage. Nous en avons eu la confirmation à propos de ces thèmes, lors de leurs diverses interventions au cours de la réunion de la Commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire du Parlement européen, tenue à Bruxelles les 7-8 novembre 1989, à laquelle nous avons assisté. De plus, ces membres régionalistes et fédéralistes du groupe Arc-en-ciel, sont directement influencés par des associations, partis et mouvements fédéralistes et régionalistes, qu'ils soient à buts économiques et/ou culturels ou à



objectifs politiques, comme nous le verrons un peu plus loin.

- Groupe des Verts au Parlement européen ; qui est composé essentiellement de députés «Verts» (écologiste-Europe-environnement, dont quelques régionalistes et fédéralistes- Grünen -). Ce groupe est tout à fait favorable à la région et à la régionalisation en Europe, de même qu'il reconnaît le régionalisme et son mouvement. Toutefois, on peut discerner des divergences d'opinions entre les «Verts» français et les «Grünen» allemands à propos d'une ligne de conduite à suivre ou de certains problèmes particuliers liés à l'environnement ou la politique.

Enfin, le troisième groupe politique est celui des socialistes. C'est le groupe politique le plus important au Parlement européen (180 membres) et sa position concernant la question régionale, le régionalisme et la régionalisation apparaît assez floue, sinon contradictoire dans certains cas, malgré que le thème régionaliste fit partie autrefois de nombreux programmes politiques dans le cadre des partis socialistes nationaux (il y a une vingtaine d'années, parfois plus). En effet, sa position est floue car cette question de la régionalisation n'est pas l'une des préoccupations majeures du groupe socialiste au Parlement européen d'une part, et que d'autre part, malgré un abondant courrier expédié tant à Bruxelles que dans des régions françaises, celui-ci n'a pas rencontré d'échos. Sa position est parfois contradictoire car certains de ses membres sont soit régionalistes, soit franchement opposés aux régions (car plutôt départementalistes), et finalement la position du groupe reflète celle des délégations nationales socialistes qui le composent. En effet, les Espagnols seront enclins à reconnaître et à approuver le renforcement de la régionalisation car leur pays possède des régions (et des Communautés) autonomes qui fonctionnent parfaitement bien, de même pour les Italiens, les Belges, les Allemands, alors que les Britanniques sont portés vers la centralisation (par tradition !) comme les Grecs, et que la position des Français semble plus

nuancée : cet ancien débat refait parfois surface et certaines «alliances» sont d'autant plus curieuses.

Ainsi, un régionaliste comme Pierre Mauroy défend les «grandes régions», alors qu'un départementaliste comme François Mitterrand, malgré la réforme sur la régionalisation entreprise en 1982 par Gaston Defferre, a (directement ou indirectement...) renforcé les pouvoirs des préfets devenus commissaires de la République, ainsi que ceux des notables départementaux... Aussi, que l'on ne s'étonne pas si la poursuite de ce processus de la régionalisation en France est actuellement «en repos». En réalité, pour l'un, il s'agit de donner plus de pouvoirs aux régions, pour l'autre, d'éviter que les départements ne soient trop asphyxiés par la proximité des régions ?... Or, créer un véritable pouvoir régional n'imposerait-il pas de donner à cette structure territoriale une autorité sur les départements comme c'est le cas en République fédérale allemande ? Les départementalistes peuvent-ils l'accepter ?

En fait, la plupart des hommes politiques défendent cette thèse (en dehors de Raymond Barre qui est très favorable aux «grandes régions», qu'il envisagerait éventuellement un référendum sur ce thème). Toutefois, ce sont les «jacobins" qui s'inquiéteraient face à une Europe qui fédérerait des régions, au détriment de l'État-Nation, et toute l'organisation territoriale serait remise en cause... Pourtant, Jacques Delors, socialiste «engagé» et président de la Commission exécutive est tout à fait favorable à une «Europe des régions» qui comprendrait trois niveaux : les régions - les États - la Communauté. En définitive, malgré des courants inverses et parfois contradictoires, des positions dispersées, il existe des tendances convergentes de ces positions des membres du groupe socialiste au Parlement européen, même si celles-ci sont souvent sous-jacentes et discrètes !

Les groupes politiques ayant répondu aux courriers expédiés et nous ayant accordé une interview à propos de la question régionale et de la régionalisation

Les deux groupes politiques au Parlement européen qui nous ont répondu d'une manière concrète et positive, en nous accordant un entretien à Bruxelles et à Poitiers sont : le groupe libéral, démocratique et réformateur ainsi que le groupe des démocrates européens (conservateurs). Le groupe libéral, démocratique et réformateur considère que le régionalisme est un mouvement plutôt folklorique parce qu'on ne lui a peut-être pas donné suffisamment d'importance. Toutefois, ce mouvement n'a pas la même signification en Bretagne, au Pays Basque, en Wallonie, en Catalogne, en Poitou-Charentes, en Écosse, etc. En effet, celui-ci peut soit se traduire par une espèce de «sous-nationalisme» qui peut devenir à terme «dangereux» pour les pouvoirs centraux des États, soit se présenter sous une forme plus «dynamique» en faisant connaître la région aux autres régions d'Europe sur les plans économique et culturel afin de créer une solidarité et une complémentarité d'intérêts entre elles. L'un des objectifs du groupe L.D.R. est de promouvoir la cohésion économique et sociale inscrite dans l'Acte unique européen, par le développement harmonieux de toutes les régions d'Europe, qu'elles soient situées au Nord ou au Sud. (Or on ne nous précise pas de quelle manière concrète ce «bel idéal» qu'est «le développement économique et social harmonieux des régions d'Europe» pour le bien-être économique des populations sera atteint ?). La volonté du groupe L.D.R. semble plutôt de mesurer les intentions des régions dans leur coopération mutuelle et de défendre leurs intérêts auprès de la Commission exécutive de Bruxelles. Le groupe L.D.R. n'est pas franchement favorable à la région et à la régionalisation, mais la défense et le renforcement de ces deux thèmes sont davantage le fait de membres parlementaires à titre individuel (Jean-Pierre Raffarin), que celui d'une stratégie de certains membres du groupe<sup>8</sup>. En fait, la politique régionale est sans doute l'une des seules politiques communautaires qui touche directement l'habitant de base de la Communauté, donc l'intégration. Les partis et mouvements fédéralistes ou

régionalistes n'ont pas du tout d'influence sur le groupe L.D.R. En réalité, les membres du groupe libéral, démocratique et réformateur sont avant tout influencés par les structures politiques et administratives de leurs pays respectifs (appareils politiques) et s'ils reconnaissent le fait régional, la région et la régionalisation comme processus nécessaire à la construction de l'Europe, c'est à titre individuel pour certains d'entre eux, indépendamment des objectifs du groupe politique. Cette remarque pourrait être également valable pour l'ensemble des groupes politiques au Parlement européen. Enfin, le groupe des démocrates européens (conservateurs britanniques et danois) est tout à fait favorable à la région et à la régionalisation dans le cadre de la politique régionale, malgré qu'il n'y ait pas de tendance vers la régionalisation au Royaume-Uni, quel que soit le clivage politique, ou le groupe auquel les hommes politiques appartiennent. Le sentiment de la centralisation est très ancré chez les sujets britanniques. De plus, il n'y a pas de députés écossais et gallois dans le groupe D.E., donc pas d'acteurs de ces régions pour promouvoir l'idée de la région et de la régionalisation. D'autre part, il n'y a pas de députés élus dans les régions du Royaume-Uni qui sont défavorisées (régions en déclin, chômage, régions en reconversion industrielle, etc.). En fait, l'intérêt du groupe D.E. s'oriente vers les politiques européennes dans le cadre des alliances du groupe (Royaume-Uni et Danemark) et les problèmes des régions en Europe. Le document fourni par le groupe D.E. concernant la question régionale est défini par le Cabinet de Mme Thatcher. Toutefois, malgré que le Royaume-Uni soit très centralisé depuis plusieurs siècles, une décentralisation basée sur le régionalisme pourrait être envisagée, d'une part à la suite du «surchauffement» de la région du Sud-Est de la Grande-Bretagne (dû au chômage, à la population immigrée: 2 millions d'habitants parlent quotidiennement le «punjabi» d'origine hindoue, etc.), et d'autre part, suite à l'ouverture prochaine du tunnel sous la Manche. De plus, le gallois est une langue officielle au Pays de Galles comme l'anglais.

Par ailleurs, les députés du groupe D.E., élus par les conservateurs danois et britanniques, ne reçoivent pas d'ordonnances

du parti central ou du Gouvernement, mais obtiennent des documents décrivant la position du Gouvernement à propos de thèmes précis. Dans les deux cas, Royaume-Uni et Danemark, le parti au pouvoir (qui sont les conservateurs), donne à chaque député une description de la position du Gouvernement sur chacune des décisions législatives arrivant au Parlement européen, mais ces documents ne constituent pas de directives pour suivre la ligne gouvernementale.

Le groupe des démocrates européens considère que la Communauté européenne a déjà accompli des succès indéniables dans la politique régionale communautaire mais elle doit poursuivre ses efforts en vue de tenter de résoudre les disparités régionales (dont le rapport entre certaines régions s'établit à 1 pour 5). Ces efforts doivent porter sur un renforcement de la solidarité européenne afin d'aider davantage les régions «sous-développées», en déclin, en reconversion industrielle, etc. Ceux-ci pourraient également se baser sur une participation régionale effective dans le cadre de la politique régionale communautaire. En effet, l'élargissement de la Communauté européenne à l'Espagne et au Portugal a donné une dimension différente à la politique régionale communautaire. Ces divers problèmes ont incité le groupe des démocrates européens à adopter une position très claire à propos de la politique régionale qui peut se résumer comme suit :

- de mieux coordonner l'action au niveau régional, national et communautaire.
- les orientations de développement régional de la Communauté doivent concerner aussi bien l'agriculture, la politique sociale, etc.
- le financement de ces diverses actions doit passer par les fonds structurels (FEDER, FEOGA-ORIENTATION, F.S.E., PIM, C.C.A., etc.), complétés par les interventions de la Banque européenne d'investissement (BEI) et ceux du Nouvel instrument communautaire d'intervention (NIC).
- etc.

En fait, le groupe D.E. est partisan de la régionalisation dans le cadre de la politique régionale de la C.E.E. afin de mieux coordonner et d'appliquer les actions mises en oeuvre actuellement. Les différentes propositions du groupe D.E. visent à améliorer les solutions mises en oeuvre ainsi que leurs applications pour une meilleure efficacité de la politique régionale communautaire.

#### **4.3 LES PRINCIPALES ASSOCIATIONS POUVANT INFLUENCER LES GROUPES DE PRESSION POLITIQUE AU PARLEMENT EUROPÉEN**

Tout autour des différents groupes politiques au Parlement européen ainsi que des institutions européennes telles que la Commission exécutive de Bruxelles ou le Conseil de l'Europe, gravitent de nombreuses associations et organisations, qu'elles soient de type institutionnel avec des représentants au niveau régional et/ou communal des États-membres, ou tout simplement des élus placés à la tête d'associations, de partis et mouvements fédéralistes ou régionalistes. Aussi, afin de mieux discerner leur influence, leur rôle et leurs objectifs, nous les présenterons en deux groupes principaux : d'une part, les associations de type institutionnel, et d'autre part, les associations, partis et mouvements régionalistes à buts culturels et politiques.

##### **4.3.1 Les associations de type institutionnel**

Nous entendons par «associations de type institutionnel», les assemblées et organisations internationales européennes qui ont été créées soit sous l'impulsion d'une des institutions européennes, soit sous celle de représentants régionaux et locaux d'Europe ressentant de plus en plus le besoin d'associer les institutions locales et régionales entre elles et avec les institutions européennes, dans la participation à la construction de l'Europe. Celles-ci par leur travail, résolutions et avis qu'elles émettent, influencent étroitement l'évolution de la construction européenne à partir des

membres des différentes institutions européennes. Elles se présentent soit sous la forme d'organismes fortement structurés, soit sous la forme de conférences ou de réunions dont la préoccupation est d'ordre régional.

Le Conseil des communes et régions d'Europe (C.C.R.E.), créé en 1951, est l'Organisation européenne des collectivités locales et régionales. Dès cette date, il s'est fixé comme objectif, la participation et la représentation des collectivités locales et régionales au sein des institutions européennes. Il rassemble en Europe environ 30 000 collectivités locales et régionales, communes, départements, provinces, kreise, districts, comtés, régions. Ses buts statutaires sont :

- d'organiser l'échange d'expériences concernant tous les problèmes importants de la gestion communale et régionale.
- de représenter les intérêts des collectivités locales et régionales auprès des institutions européennes et organiser des consultations régulières avec ces institutions.
- de défendre, renforcer et développer l'autonomie communale et régionale.
- de promouvoir les jumelages et relations entre communes, départements et régions européennes.

Ses activités sont très variées :

- organisation de confrontations, colloques, conférences, séminaires, voyages d'études, concernant les problèmes importants de la gestion communale et régionale.
- publication de revues périodiques et édition de brochures.
- animation des trois organes permanents de consultation et de représentation auprès des institutions européennes (Comité consultatif des institutions locales et régionales des États-membres de la Communauté

européenne, intergroupe des élus locaux et régionaux du Parlement européen, Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe.

Le Conseil des communes et régions d'Europe s'est efforcé d'établir un contact et un dialogue constant avec la Commission des communautés européennes et des relations de travail permanentes avec le Parlement européen, le Traité de Rome n'ayant pas prévu les collectivités territoriales comme partenaires de négociation.

Le Conseil des Communes et régions d'Europe a ouvert la représentation permanente des collectivités locales et régionales auprès de la Communauté européenne<sup>9</sup>. Cette dernière a pour vocation :

- de renforcer les moyens dont dispose le C.C.R.E. à Bruxelles pour la défense et la représentation des collectivités territoriales auprès des institutions européennes.
- d'assurer une présence quotidienne du C.C.R.E. sur les lieux mêmes où s'élaborent et se mettent en oeuvre les décisions communautaires.

Enfin, l'Association française pour le Conseil des communes et régions d'Europe, compte parmi ses membres quelque 2 500 communes dont une partie notable des villes de plus de 10 000 habitants, 60 départements et 12 régions.

La Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (C.P.L.R.E.) est créée en 1957 sous l'impulsion du Conseil de l'Europe, lequel représente la première et la plus vaste des organisations politiques européennes<sup>10</sup>. Cette Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe ne représente que l'un des organes du Conseil de l'Europe. Ses travaux portent sur des questions aussi importantes que la construction européenne, l'autonomie des collectivités territoriales, l'aménagement du territoire et maints problèmes sociaux et



culturels. De plus, elle cherche à mettre en évidence la seule dimension régionale. Cette Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe est une Assemblée où élus locaux et régionaux se rencontrent au moins une fois par an pour discuter du fonctionnement de la démocratie au niveau local, régional et européen. Ses principaux objectifs sont : d'accroître le rôle des administrations locales et régionales, de réduire les déséquilibres entre régions, d'intensifier la coopération transfrontalière et de faciliter l'intégration des communautés immigrées.

Aussi, avec l'appui de l'Assemblée parlementaire et du Comité des ministres, certaines propositions de la Conférence ont abouti à l'élaboration et à l'adoption de traités essentiels pour la vie communale et régionale :

- la Convention-cadre sur la coopération transfrontalière, qui facilite la coopération entre communes et régions de frontière et contribue ainsi à leur développement et mise en valeur.
- la Charte européenne de l'autonomie locale, qui énonce le fondement constitutionnel et juridique de l'autonomie locale, et propose notamment des procédures administratives appropriées.

La décentralisation et la régionalisation ont pour conséquence de multiples réalisations concrètes, ce que préconise la C.P.L.R.E., de même que la participation des pouvoirs locaux et régionaux à la vie des institutions européennes, depuis sa toute première session en 1957. (À l'époque, la principale institution européenne était la C.E.C.A.).

D'autre part, la Conférence recommande l'organisation ou le renforcement de structures régionales décentralisées, capables d'élaborer des plans globaux (dont celui de l'aménagement du territoire régional) et qui comprendraient :

- des assemblées régionales élues, dotées du pouvoir de créer des ressources (notamment de lever des impôts).
- des exécutifs régionaux (responsables devant elles).
- des conseils régionaux représentatifs des différents organismes professionnels, sociaux et culturels (consultés notamment pour l'élaboration des plans).

Enfin, la Conférence préconise également l'autonomie locale et l'autonomie régionale afin de promouvoir les rôles concrets de la région dans la construction de l'Europe. La Déclaration de Bordeaux stipule qu'«un État qui ne pourrait reconnaître la diversité des régions qui le composent, ne saurait s'ouvrir sincèrement à la diversité de la Communauté européenne». De même, «la régionalisation ne favorise pas seulement l'union dans la diversité, elle est aussi l'une des conditions de l'union européenne elle-même». Les divers travaux de la C.P.L.R.E. vont très loin dans leurs propositions pour la construction européenne.

Après la première élection du Parlement européen au suffrage universel en 1979, un Intergroupe des élus locaux et régionaux du Parlement européen est créé à la demande unanime des différents groupes politiques, sur la base d'un projet de résolution qui leur a été soumis par le Conseil des communes et régions d'Europe. Cet Intergroupe rassemble les parlementaires européens qui détiennent (ou ont détenu), un mandat d'élu au niveau communal, départemental, provincial ou régional.

Cet Intergroupe des élus locaux et régionaux est constitué actuellement, conformément au projet de résolution présenté par le Conseil des communes et régions d'Europe (C.C.R.E.), de 19 membres titulaires et de 19 membres suppléants selon la pondération habituelle du Parlement européen :

- 5 membres du groupe «socialiste».
- 5 membres du groupe du «parti populaire européen».
- 3 membres du groupe des «démocrates européens».
- 2 membres du groupe «communiste et apparentés».

- 2 membres du groupe «libéral et démocratique».
- 2 membres du groupe du «rassemblement des démocrates européens».

Une délégation de parlementaires européens des États-membres (délégation constituée selon le sujet), ainsi que des représentants des grandes organisations représentatives, sur le plan européen, des pouvoirs locaux et régionaux, sont invités par l'Intergroupe à toutes ses réunions, ce dernier s'étant doté d'un Bureau et d'une structure de fonctionnement. Les membres de cette délégation et les représentants de ces organisations sont unanimes pour souligner l'importance qu'ils attachent à une coordination aussi étroite que possible avec les élus locaux et régionaux des États-membres de la Communauté européenne. De ces réunions, il ressort principalement que :

- ses membres souhaitent que ces liaisons ainsi que ces réunions trimestrielles puissent permettre l'amélioration de l'information sur les activités communautaires et en particulier, l'emploi des divers fonds européens.
- les parlementaires européens demandent à être tenus informés en permanence des préoccupations et des souhaits des collectivités locales et régionales, notamment en ce qui concerne l'élaboration et l'application des politiques communautaires.

Les thèmes abordés par l'Intergroupe des élus locaux et régionaux du Parlement européen sont très étendus, et certains n'entrent pas dans le domaine bien défini d'une commission particulière du Parlement. Aussi, le Conseil des Communes et régions d'Europe est favorable à ce que l'Intergroupe soit le lieu de dialogue où les parlementaires font connaître l'action du Parlement européen. De même, l'Intergroupe peut servir les élus locaux et régionaux pour y expliquer leurs points de vue sur les dossiers traités par le Parlement.

D'autre part, en ce qui concerne plus particulièrement les régions de la Communauté européenne, le Parlement européen a déploré (et de longue date), qu'il n'existe pas au niveau de la Communauté, d'interlocuteur officiellement reconnu. En effet, l'amélioration et l'efficacité des fonds structurels de la Communauté et particulièrement du Fonds régional, mais aussi une politique régionale effective au niveau des pays membres, nécessitent une participation active des régions en ce qui concerne l'établissement et l'exécution des programmes de développement régional, et également en ce qui concerne la destination des aides communautaires<sup>11</sup>.

Actuellement, cette participation des régions à la réalisation d'une politique régionale plus efficace ne peut se faire qu'avec l'accord des gouvernements centraux des pays membres. Pourtant, les gouvernements centraux ont craint pendant un certain temps qu'il y ait des tentatives d'interférence des collectivités territoriales si celles-ci essaient d'établir des contacts directs avec les instances communautaires. Aussi, la procédure de consultation des collectivités territoriales est vivement recommandée. Par ailleurs, sur une initiative du Parlement européen, une «Conférence des régions de la Communauté européenne et des pays candidats, Espagne et Portugal» se réunissait du 25 au 27 janvier 1984 au Palais de l'Europe à Strasbourg, sur le thème du «rôle des régions dans la construction d'une Europe démocratique». La participation des autorités régionales et locales au niveau européen a été réaffirmée à cette occasion par les 250 représentants de collectivités locales et régionales et celle-ci suppose une Communauté européenne réellement dotée de pouvoirs de décision, notamment en ce qui concerne les problèmes fondamentaux du développement régional dépassant les capacités des États-membres pris isolément.

Le Parlement européen après avoir examiné les résultats des travaux de cette conférence et sur la base d'un rapport<sup>12</sup>, a adopté une résolution sur le «rôle des régions dans la construction d'une Europe démocratique et sur les résultats de la Conférence des régions». Cette résolution reprend et appuie les conclusions de la

conférence, en précisant notamment que le Parlement européen se félicite de l'initiative du Conseil des communes et régions d'Europe d'avoir créé le Comité consultatif des institutions locales et régionales (C.C.I.L.R.).

L'initiative du C.C.R.E. de créer en 1978 un Comité consultatif des institutions locales et régionales des États-membres de la Communauté européenne auprès de la Commission de Bruxelles, permet de jeter les bases d'un forum où peuvent s'exprimer les opinions de l'ensemble des collectivités territoriales existantes en Europe sur les problèmes de politique communautaire les concernant, ceci au niveau communautaire. En effet, nul ne peut contester que les négociations finales sont la prérogative des États.. Ce Comité est également créé en liaison avec l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux (I.U.L.A.), dont le siège est à La Haye (Pays-Bas), et rassemble les représentants des collectivités locales et régionales des États-membres des Douze, membres du C.C.R.E. et de I.U.L.A., ainsi que la Conférence des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. Ce Comité consultatif a pour but d'étudier en commun les problèmes concrets que pose la mise en oeuvre de la politique régionale mais également des autres politiques communautaires, et d'élaborer, dans toute la mesure du possible, des positions communes entre les collectivités locales et régionales des États-membres. Il organise également la consultation régulière avec la Commission et les autres institutions communautaires saisies de ces questions. Il élabore aussi des propositions en vue de l'institutionnalisation ultérieure des rapports entre les collectivités locales et régionales des États-membres et les organes communautaires. D'autre part, en janvier 1984, le Comité consultatif a été co-organisateur de la Première conférence des régions de la Communauté européenne, réalisée à Strasbourg sous l'égide du Parlement européen.

La Commission européenne a pris également récemment la décision d'instituer un Conseil consultatif des collectivités régionales et locales (C.C.C.R.L.) à la suite de nombreuses démarches du Conseil des communes et régions d'Europe<sup>13</sup>. En créant

le Conseil consultatif des collectivités régionales et locales, la Commission européenne a officialisé ses rapports avec les représentants des collectivités régionales et locales, conformément à ce que lui avait demandé le Parlement européen par sa résolution du 23 avril 1984. Aussi, on peut considérer que la période au cours de laquelle les relations directes de la Commission avec ces collectivités suscitaient des réticences et réserves est à présent révolue. Tous les États-membres admettent donc ces relations, mais sur une base consultative, bien entendu. Ce Conseil consultatif est composé de 42 membres, ainsi répartis entre les Douze : 6 sièges pour la France, l'Italie, la République fédérale allemande et le Royaume-Uni, 5 sièges pour l'Espagne, 2 sièges pour les Pays-Bas, le Danemark, la Belgique, la Grèce, l'Irlande et le Portugal et 1 siège pour le Luxembourg.

Ses 42 membres sont nommés par la Commission européenne sur proposition conjointe de l'Assemblée des régions d'Europe (A.R.E.), de l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux (U.I.V.P.L.) et du Conseil des communes et régions d'Europe (C.C.R.E.). Le Conseil consultatif est consulté par la Commission européenne sur toute question relative au développement régional et plus particulièrement à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique régionale de la Communauté, celle-ci comprenant les implications régionales et locales des autres politiques de la Communauté. Le rôle du Conseil consultatif des collectivités régionales et locales consiste surtout à tenter d'associer pleinement les pouvoirs locaux et régionaux au processus de décision politique de la Communauté européenne, d'autant plus que celle-ci ne peut devenir une véritable communauté que si ses politiques européennes, ayant d'ores et déjà une incidence considérable sur les collectivités locales et régionales, sont fondées sur les populations de l'Europe et acceptées par celles-ci.

Aussi, ces politiques communautaires ne peuvent (et ne pourront...) gagner en efficacité, non seulement pour les gouvernements nationaux, mais également pour les pouvoirs locaux et régionaux, que si elles sont arrêtées et exécutées par eux, en les

ayant préalablement rendues plus compréhensibles pour les citoyens. Dès lors, en dépit du fait que le Traité de Rome ne désigne pas en soi et formellement, les pouvoirs locaux et régionaux comme interlocuteurs des institutions européennes (ce rôle étant dévolu aux seuls États), la construction de l'Europe ne peut réussir sans les populations de la Communauté, c'est-à-dire, à travers leurs représentants régionaux et locaux (donc les institutions locales et régionales) les plus proches. La mise en place de ce Conseil consultatif officiel confirme la reconnaissance formelle et nécessaire d'un organe représentatif des collectivités territoriales aux différents niveaux (local, intermédiaire, régional) par la Commission exécutive. Toutefois, cette création récente laisse encore des questions en suspens et ne permet pas de dresser un premier bilan, à savoir :

- les thèmes de travail du Conseil consultatif seront-ils limités à la politique régionale ? ou alors, la consultation peut-elle également se faire pour tous les autres dossiers communautaires intéressant les collectivités territoriales?
- la logistique de ce Conseil consultatif, composée principalement d'experts auprès des élus locaux et régionaux, ne peut être présente auprès de la Commission exécutive. Cette dernière la prévoit-elle ?
- le Conseil consultatif est-il en mesure d'influencer réellement les décisions de la Commission ?

Autant de questions auxquelles il est difficile de répondre actuellement, mais ne faut-il pas plutôt s'interroger sur le rôle et la place des collectivités territoriales parmi les institutions de la Communauté ? Surtout si la Commission s'entoure à terme de multiples comités ou associations consultatifs dans tous les domaines techniques dont elle a à traiter.

L'Assemblée des régions d'Europe (A.R.E.), est créée en juin 1985, et se dénomme alors «Conseil des régions d'Europe». Celle-ci est née de la volonté des régions de disposer d'une organisation

européenne qui leur soit spécifique<sup>14</sup>. Les objectifs de l'Assemblée des régions d'Europe sont :

- d'organiser la concertation, le dialogue, l'étude et l'action commune des régions appartenant aux États-membres de la Communauté européenne et du Conseil de l'Europe.
- de renforcer la représentation des régions auprès des institutions européennes.
- de faciliter la participation des régions à la construction de l'Europe et à la vie communautaire pour tout ce qui les concerne.

L'A.R.E. est financée par les cotisations des régions membres, dont le nombre s'élève actuellement à 122 (y compris des provinces autrichiennes et des cantons suisses). Le montant de ces cotisations est calculé en fonction de la population de la région:

- moins de 370 000 habitants : 10 000 FF (plancher impératif).
- de 370 000 à 3 700 000 habitants : 0,027 FF/habitant.
- plus de 3 700 000 habitants : 100 000 FF (plafond facultatif).

Toutefois, l'A.R.E. bénéficie également d'une subvention de la Commission de la Communauté européenne. Les organes de l'A.R.E. sont représentés par :

- une Assemblée générale regroupant toutes les régions membres.
- un Comité permanent, regroupant 45 régions, qui administre l'organisation.
- un Bureau, composé de 22 présidents de région, qui est l'exécutif de l'organisation.



Le Secrétariat général de l'organisation a son siège à Strasbourg, mais dispose également d'une délégation permanente à Bruxelles. L'A.R.E. a mis en place 7 groupes de travail :

- Stratégie globale du développement régional.
- Participation régionale à l'innovation technologique.
- Création d'emploi et tour d'Europe des jeunes.
- Promotion des cultures régionales.
- Solidarité régions d'Europe/Tiers Monde.
- Coopération transfrontalière.
- Problèmes agricoles et le monde rural.

et travaille en étroite collaboration avec le Centre européen du développement régional (C.E.D.R.E.) (avec qui elle a signé un protocole de coopération) ainsi que d'autres organismes tels que : le Centre européen des cultures traditionnelles et régionales (Llangollen, Pays de Galles), etc. De plus, l'A.R.E. s'appuie également sur les travaux et l'expérience d'autres organisations fondatrices ayant contribué à sa création. Par son action dynamique et l'adhésion de nouvelles régions à l'A.R.E., celle-ci contribue dans une certaine mesure à la démocratisation de la politique régionale dans la Communauté européenne<sup>15</sup>.

Diverses associations et organisations européennes des régions travaillent également en étroite collaboration avec l'Assemblée des régions d'Europe, cette dernière s'appuyant sur les travaux et l'expérience de ces 9 organisations fondatrices qui ont contribué à sa création. Il s'agit de :

- l'Association des régions frontalières européennes (A.R.F.E.).
- la Conférence des régions périphériques maritimes (C.R.P.M.).
- la Communauté de travail des régions des Alpes occidentales (COTRAO).
- l'Association des régions des Alpes centrales (ARGE ALP).

- l'Association des régions des Alpes orientales (ALPE ADRIA).
- la Communauté de travail des Pyrénées.
- la Communauté des régions Jurassiennes.
- la Communauté de travail des régions de tradition industrielle (RETI).
- l'association des régions de capitales nationales.

Ces diverses associations ont des centres d'intérêts communs, surtout d'ordre économique, et notamment dans les problèmes transfrontaliers. Enfin, il existe également les associations des pouvoirs locaux, nées à une époque où, dans la plupart des pays d'Europe, les structures régionales étaient encore peu développées. Celles-ci ont une organisation où régions et Communes ne sont pas séparées, ce qui oblige les membres des associations de pouvoirs locaux à passer par l'intermédiaire de sections nationales gardant une forte autonomie par rapport à l'organisation européenne. Ce type de structure limite la capacité d'initiative régionale et la coopération interrégionale au plan européen.

En définitive, même si elle n'a pas encore une existence juridique dans les Traités, l'Europe des régions, (et de nombreux exemples le prouvent), prend corps sur le terrain. En effet, malgré l'installation récente du Comité consultatif des collectivités locales et régionales à Bruxelles, et un certain souhait de la part de la Commission exécutive que désormais ces collectivités soient davantage associées à la définition de la politique européenne, actuellement, les régions entretiennent des relations étroites et suivies avec celle-ci ainsi que le Parlement européen. Il suffit de se rendre au siège de la Communauté pour s'en apercevoir : la région de Glasgow, la Bavière, la puissante Catalogne, les cinq régions françaises du Grand Sud (association grand sud), la Galice, le Pays Basque espagnol (Bureau d'information du gouvernement du Pays basque), etc., ont ouvert là-bas des bureaux, qui sont parfois de véritables «ambassades». Ainsi, ce ne sont pas moins de 27 entités régionales qui se trouvent actuellement représentées. Curieusement, jusqu'à présent, aucune région italienne n'a établi de bureau de

liaison auprès des Communautés européennes. D'autre part, la Bretagne, par le biais des organisations professionnelles agricoles, dispose d'une «antenne opérationnelle» dont le rôle principal consiste à s'informer sur les projets de directives communautaires (ceci dans la pure tradition du «lobbying américain»...), afin de les infléchir éventuellement et à plaider la cause de l'extrême ouest français auprès des fonctionnaires.

Dès lors, l'action, le rôle et la participation active des régions (ainsi que des collectivités locales et régionales) peuvent venir en renfort de la diplomatie des États, voire leur servir de «poisson-pilote». L'existence de ces diverses associations européennes des régions, dont l'Assemblée des régions d'Europe (A.R.E.) montre le rôle que peuvent jouer ces organisations auprès de la communauté et du Parlement européen : la coopération transfrontalière ou de proximité, fondée sur une histoire partagée ou sur des similitudes économiques et géographiques, voire des destins géopolitiques communs dans l'espace européen, en est un exemple concret et a le plus de chance de trouver une base solide.

Aussi, la région peut être un facteur de développement économique et social, de rapprochement des peuples par le renforcement de sa position institutionnelle, de réveil d'identité par la revalorisation de sa personnalité culturelle. De plus, une coopération interrégionale et un développement endogène créent une fonction de partenariat offrant des possibilités d'expression et d'actions extérieures. L'influence de ces associations, notamment dans un processus de progrès démocratique, ne peut être sous-estimé, surtout sur les divers groupes de pression politique au Parlement européen. Ces diverses associations de type institutionnel que nous venons d'énoncer sont également complétées dans une certaine mesure, par l'action constante sur les plans culturels et politiques, par d'autres associations européennes, partis et mouvements régionalistes pouvant avoir de l'influence sur certains groupes au Parlement européen.

#### **4.3.2 Les associations européennes, les partis et mouvements régionalistes pouvant avoir de l'influence sur certains groupes au Parlement européen**

En réalité, ces associations européennes qu'elles soient à buts culturels, politiques, philosophiques et philanthropiques, sont nombreuses et diverses, aussi nous n'aurons pas la prétention de les aborder toutes, d'autant plus que nous ne pourrions en dresser une liste exhaustive. Cependant, on peut présenter ici les principales ainsi que les grands courants d'idées, que l'on pourrait dissocier en deux grandes tendances, chacune ayant des objectifs culturels et/ou politiques : d'une part, les associations et mouvements fédéralistes, d'autre part, les associations, partis et mouvements régionalistes. Nous n'étudierons pas les associations de type philosophique et philanthropique mais on doit savoir qu'elles existent et ont un rôle non négligeable dans l'édification européenne<sup>16</sup>.

##### Les associations et mouvements fédéralistes

Les associations et mouvements fédéralistes européens sont nombreux et de clivages politiques divers. Pour certaines d'entre elles, ces clivages sont moins marqués et leurs objectifs sont davantage culturels que politiques.

##### **a) Les associations culturelles et économiques**

On peut nommer brièvement les associations européennes de type culturel et économique s'inscrivant plutôt dans une optique de rapprochement des cultures européennes et de l'enseignement, il s'agit de :

- l'Association européenne des enseignants (A.E.D.E.).
- l'Association des juristes européens.
- l'Association française d'études pour l'union européenne (A.F.E.U.R.).
- le Centre d'études et d'initiatives pour l'Europe des citoyens et des droits de l'homme.

- la Commission pour l'étude des communautés européennes (CEDECE).
- le Comité français pour l'union paraeuropéenne (C.F.U.P.).
- le Centre international de formation européenne (CIFE).
- les États généraux étudiants de l'Europe.
- l'Association des cercles d'Europe.
- la Fondation européenne pour l'économie.
- la Journée européenne des écoles.
- la Ligue européenne de coopération économique.
- la Poste européenne de l'amitié.
- la Section française de l'association des journalistes européens.
- l'Union des résistants pour une Europe unie.
- l'Union européenne féminine.
- etc.

Comme on peut le constater, les centres d'intérêt sont variés. De plus, certaines de ces associations peuvent posséder une connotation et une influence politique, même discrète.

#### b) Les organisations et mouvements fédéralistes politiques

À côté (ou en liaison) de ces associations européennes culturelles et économiques, existent des associations et mouvements fédéralistes européens, davantage «engagés» au niveau politique. Il s'agit de :

- Club Victor-Hugo pour les États-Unis d'Europe.
- Mouvement fédéraliste européen.
- la Commission féminine du mouvement européen : femmes pour l'Europe.
- la Commission jeunes du mouvement européen.
- la Jeunesse européenne fédéraliste.
- la Fédération française des maisons de l'Europe (une «Maison de l'Europe» par région française, en général).
- Mouvement fédéraliste français. (La Fédération).

- Mouvement gauche européenne.
- Mouvement libéral pour l'Europe unie.
- l'Organisation française du mouvement européen.
- l'Institut de recherche et de réflexion sur la coopération européenne.
- l'Union des fédéralistes européens.
- etc.

D'une manière générale, les objectifs des mouvements européens, qu'ils soient fédéralistes ou non, sont la création d'une fédération mondiale, dont l'Europe ne serait que l'une des composantes. Or, ils proposent un transfert de souveraineté des États nationaux vers un organe fédéral européen (dénommé États-Unis d'Europe, Communauté, Fédération, Union européenne, etc., peu importe) pour ce qui concerne l'Europe. Dans ce but, si les peuples d'Europe ne sont pas associés dans un processus de participation (initiatives populaires conduisant à un référendum organisé au niveau européen), on peut craindre que ce projet ne soit qu'artificiel et mène à des problèmes régionaux (économiques, sociaux, culturels) tels que les connaissent aujourd'hui les républiques socialistes soviétiques. Il est certain que ces diverses associations et mouvements fédéralistes énumérés précédemment et qui concernent essentiellement la France, peuvent avoir une influence sur les membres des différents groupes politiques au Parlement européen, pour des domaines ou sujets précis. En plus de ces divers mouvements fédéralistes, il existe également des associations, partis et mouvements régionalistes dont les préoccupations surtout régionales, tant culturelles que politiques, sont centrées sur la sauvegarde de l'identité des peuples d'Europe (au sens ethnique et linguistique).

### Les associations, partis et mouvements régionalistes

En fait, il existe en Europe un assez grand nombre d'associations, de partis et de mouvements régionalistes qui s'occupent particulièrement du problème du régionalisme, et dont certains d'entre eux sont assez anciens. En effet, entre la Première et

la Deuxième Guerre mondiale, les groupes ethniques européens étaient associés dans les «Congrès nationaux». Ces «Congrès nationaux» travaillaient aux droits des minorités ethniques et linguistiques auprès de la Société des Nations. Au sein de cette «association» se réalisait une forme de coopération lors de congrès annuels avec des rapports de situation des minorités représentées<sup>17</sup>. Cette coopération continua, avec des difficultés inévitables entre des groupes si différents des uns des autres, jusqu'en 1939, quand les Congrès nationaux furent brisés par le régime hitlérien.

Parallèlement, des groupes et partis régionalistes existaient déjà à la fin du XIXe siècle, et au début du XXe siècle, que ce soit en Belgique, en France, en Italie, en Autriche, en Hongrie, en Espagne, etc. Toutefois, pour des raisons politiques et géographiques, la situation des minorités ethniques et linguistiques de l'Europe de l'après-guerre est complètement différente et comprend également d'autres minorités avec d'autres problèmes que ceux d'avant-guerre. Sur le plan politique, de nombreux groupes et partis régionalistes d'Europe ont été totalement discrédités au lendemain de la dernière guerre, du fait de leur collaboration avec les armées occupantes allemandes. (Exemple : Bretons, Flamands, Frisons, etc.). Dès lors, on peut discerner les associations, partis et mouvements régionalistes dont les objectifs sont prioritairement d'ordre culturels, et ceux dont les buts sont principalement politiques.

a) Les associations et organisations régionalistes à vocation culturelle

Il semble pratiquement certain que l'association régionaliste à vocation culturelle la plus ancienne soit l'Union fédéraliste des communautés ethniques européennes (U.F.C.E.E.) qui a fêté ses quarante années d'existence en avril 1989 et dont le siège se trouve à Flensburg (R.F.A.). Elle s'est fixée pour but, conformément à son statut (et qui est également d'être au service des communautés ethniques européennes), de «sauvegarder la personnalité, la langue, la culture et les droits vitaux des

communautés ethniques européennes et de créer un droit de ces communautés qui soit reconnu au niveau international». De plus, «l'Union (U.F.C.E.E.) soutient l'oeuvre des Nations Unies et du Conseil de l'Europe en faveur des droits de l'homme et des libertés fondamentales, sur la base d'une construction fédéraliste de la Communauté européenne assurant aux communautés ethniques une administration autonome et leur originalité»<sup>18</sup>. Actuellement, l'U.F.C.E.E. se compose de représentations d'environ 30 communautés ethniques en Europe et continue de recevoir de nouveaux membres :

- en Belgique :
  - . Rat der Hochdeutschen Volksgruppe (Conseil de la Communauté Haute-Allemande).
  - . Were Di - Verbond van Nederlandse Werkgemeenschappen (Association des groupes de travail néerlandais).
  - . Arelerland a Sprooch (Pays d'Arel et Langue-Letzebourgeois)
  - . Li Tchîne dès Walons (La Chaîne des Wallons).
- au Danemark :
  - . Bund deutscher Nordschleswiger (Association des Allemands du Schleswig du Nord).
- en Allemagne Fédérale :
  - . Sydslesvigsk Forening (Association du Schleswig du Sud-Danois).
  - . Foriining for nationale Friiske (Association des Frisons nationaux).
  - . Nordfriesischer Verein für Heimatkunde und Heimatliebe (Association Frisonne du Nord pour la connaissance et l'amour de la Patrie).
  - . Związek Polaków w Niemczech (Union des Polonais en Allemagne).
  - . Sudetendeutscher Rat (Conseil des Allemands des Sudètes).



- en France :
  - . Comité d'action régionale (Association des Bretons).
  - . Kuzul an Brezhoneg (Conseil de la langue bretonne).
  - . Elsässische Autonomistische Front (Front autonomiste d'Alsace-Allemands).
  - . Michiel de Swaen Kring (Cercle Michiel de Swaen - Flamands).
- en Italie :
  - . Südtiroler Volkspartei (Parti populaire sudtirolien - allemands).
  - . Union Valdôtaine.
  - . Int Furlane (Gens Frioulane).
  - . Slovenska Skupnost (Union Slovène).
  - . Associazione culturale delle isole linguistiche «Tautsch» delle'Italia Settentrionale (Association culturelle des îles linguistiques «Tautsch» de l'Italie du Nord).
  - . Istituto Cimbri (Institut Cimbri).
  - . Kulturverein Lusern (Association culturelle de Lusern).
- aux Pays-Bas :
  - . Fryske Foriening foar in Federal Europa (Association Frisonne pour une Europe fédérale).
- au Royaume-Uni :
  - . Mebyon Kernow (Les Fils de la Cornouailles).
  - . Plaid Cymru (Parti du Pays de Galles).
  - . Cwethas Flamank (Groupe Flamank, appuyant la Cornouailles).
- en Suisse :
  - . Ligia Rumantscha/Lia Rumantscha (Ligue romane).

- en Autriche :
  - . Hrvatsko Kulturno Drustvo u Gradiscu (Association culturelle Croate de Burgenland).
  - . Narodni Svet Koroskih Slovencev (Conseil des Slovènes en Carinthie).
- etc.

La liste de ces associations n'est pas exhaustive, mais de plus en plus des résolutions ou des textes sont adoptés par le Parlement européen et le Conseil de l'Europe dans le sens du travail de l'U.F.C.E.E., depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, et même si cette association n'a pas obtenu à ce jour exactement ce qu'elle souhaitait, il y a une évolution considérable dans les esprits depuis quelques années. On peut également mentionner d'autres associations et organisations régionalistes à vocation culturelle, dont l'influence et l'action sont constantes et non négligeables sur certains membres du Parlement européen. Il s'agit de :

- l'Institut international pour les droits des groupes ethniques et le régionalisme (INTEREG, dont le siège est à München - R.F.A.).
- la Ligue pour l'autodétermination des peuples en Europe occidentale (CONSEO, dont le siège est à Barcelona - Espagne).
- le Bureau des nations sans État (dont le siège est à Bruxelles - Belgique).
- l'Association internationale pour la défense des langues et cultures menacées (A.I.D.L.C.M., dont le siège est à Liège - Belgique).
- l'Association des régions d'Europe (Fondée en Belgique par J.M. Dehousse).
- le Bureau européen pour les langues moins répandues (B.E.L.M.R., ou EUROPEAN BUREAU, dont le siège est à Dublin - Irlande)<sup>19</sup>.
- l'Institut d'études occitanes (siège Toulouse - France).
- etc.

L'action culturelle de ces diverses associations et organisations régionalistes est souvent relayée et poursuivie par des partis et mouvements régionalistes à buts politiques, dont l'influence se fait ressentir sur des membres de plusieurs groupes politiques au Parlement européen.

b) Les partis et mouvements régionalistes à buts politiques

Nous ne reviendrons pas sur les objectifs des partis et mouvements régionalistes, car nous les avons largement étudiés dans la première partie, à propos de la région contre l'État-Nation ou la revendication régionaliste, ainsi que le manque d'unité du régionalisme et les diverses approches possibles de ce mouvement. Cependant, on peut souligner l'importance et l'influence qu'ont ces partis et mouvements régionalistes sur certains groupes et membres politiques du Parlement européen, sans nécessairement énumérer tous les partis et mouvements régionalistes d'Europe à buts politiques. En effet, les premiers groupes politiques au Parlement européen qui viennent à l'esprit et qui paraissent naturellement favorables à la région et au régionalisme sont :

- le groupe «Arc-en-ciel» : composé d'un «régionaliste» belge (Volksunie) ; de quatre «anti-C.E.E.» danois ; d'un «régionaliste» espagnol basque (Por la Europa de los pueblos) ; d'un «fédéraliste» italien ; de deux «régionalistes de gauche» italiens (Lega Lombarda) ; d'un «régionaliste-verts-Europe-écologie» corse français ; d'une «Verts» (Grünen) allemande ; d'un «régionaliste» espagnol andalou (Parti andalou) ; d'un «régionaliste» irlandais (Independent) ; etc.
- le groupe des Verts au Parlement européen, qui d'une manière générale est favorable à la région et aux aspirations régionalistes, malgré que ses préoccupations soient davantage tournées vers les problèmes de l'environnement.

Cependant, on trouve des membres du groupe des Verts au Parlement européen qui appartiennent à des partis (ou mouvements) régionalistes dans leurs pays d'origine. (Exemple : «Izquierda de los pueblos» - gauche régionaliste espagnole ; «Verts -Europe des peuples - Per un avvene corsu - Avenir corse» ; «Unione Valdostana - Partito sardo d'azione» ; etc.). Ces deux groupes politiques, par le biais de leurs représentants au Parlement européen, représentent les deux principaux courants politiques favorables au régionalisme et à la question régionale. Quant à la régionalisation, ils le sont bien évidemment beaucoup moins, puisque ce mouvement émane des États en vue d'absorber et d'intégrer les régions.

D'autre part, on peut également trouver au sein de divers groupes politiques au Parlement européen, des membres soit favorables au régionalisme (groupe pour la Gauche unitaire européenne ; groupe socialiste ; groupe libéral, démocratique et réformateur ; etc.) soit favorables à la régionalisation (groupe socialiste ; groupe du parti populaire européen ; groupe libéral, démocratique et réformateur ; Groupe des démocrates européens ; etc.) mais dans une position strictement personnelle et non dans le cadre du groupe auquel ils appartiennent.

Les principaux partis et mouvements régionalistes européens aux objectifs politiques sont : l'Union démocratique bretonne (Bretons) ; l'Union Valdôtaine (Val d'Aoste) ; le Plaid cymru (Gallois) ; le Partito sardo d'Azione (Sardaigne) ; le Partit occitan (Occitans) ; le Fryske nasjonale partij (Frisons) ; l'Eusko alkartasuna (Basques espagnols) ; l'Esquerra republicana (Catalans espagnols) ; l'Independent fianna fail (Irlandais du Sud) ; l'Unione di u populu corsu (Corses) ; l'Elsass lothringsiche volksbund (Alsaciens) ; le Mebyon kernou (Cornouaillais) ; le Movimento autonomista occitano (Occitans d'Italie) ; le Movimento friuli (Frioulans) ; le Scottish national party (Écossais) ; le Slovenska skupnos (Slovènes d'Italie) ; la Volksunie (Flamands) ; le Partei deutschsprachigen belgier (Allemands belges) ; le Partido nacional galego (Galice espagnole) ; etc. La majorité d'entre eux appartiennent à l'Alliance libre européenne (A.L.E.) dont nous

avons déjà parlé précédemment au cours de «la région contre l'État-Nation ou la revendication régionaliste». Celle-ci est une association de coopération réunissant des partis politiques se distinguant des schémas de pensées politiques traditionnels, dans la mesure où ils mettent au premier plan un régionalisme intégral. La conception de ce régionalisme intégral repose sur une interaction «fructueuse» entre l'identité individuelle et l'identité du peuple. Il doit trouver son expression structurelle dans des décisions démocratiques. Ces dernières doivent être harmonisées selon le modèle fédéral, où les décisions locales et régionales sont prises au niveau le plus bas possible, reconnaissant ainsi la valeur de la diversité.

Derrière ces partis et mouvements régionalistes européens à objectifs politiques, se profilent dans certains cas, des branches dites «militaires», exemple : l'Armée révolutionnaire bretonne (ARB) ; l'Yparétarak espagnole ; l'ETA militaire espagnole (Eusko alkartasuna) ; le Front de libération national de la Corse (FLNC) ; pour ne citer que les principaux. Ceux-ci entretiennent des relations informelles, voire formelles, avec certains membres du Parlement européen par le biais de ces partis et mouvements régionalistes européens énoncés précédemment, ou encore, par le truchement d'associations et organisations régionalistes culturelles. Ceci nous a été confirmé à l'occasion d'entretiens effectués au Parlement européen en 1989.

En réalité, les problèmes régionaux et plus particulièrement les aspirations des mouvements régionalistes sont loin d'être résolus ! En effet, celles-ci paraissent bien souvent légitimes même si elles ne sont pas toujours acceptables pour les États, mais le fait de les passer sous silence ou de ne pas y répondre en abordant les problèmes de fond, ne saurait en aucune mesure régler les différends ou divergences de vue, ou apporter des solutions conformes aux vœux de tous.

#### 4.4 CONCLUSION DU CHAPITRE 4

En résumé, avant de connaître la position des groupes politiques au Parlement européen concernant la question régionale et la régionalisation, il nous a paru nécessaire préalablement de montrer la mission, les attributions et le fonctionnement du Parlement européen, à travers un bref historique de son élection, son rôle parmi les autres institutions européennes, ses pouvoirs et ses compétences. En fait, les élections européennes au suffrage universel ne sont pas d'authentiques élections européennes, mais plutôt la somme d'élections nationales, certes au suffrage universel, mais de délégations nationales constituant le Parlement européen. Afin qu'il y ait d'authentiques élections européennes, il aurait sans doute fallu :

- un système électoral commun.
- découper des circonscriptions électorales transfrontalières brisant ainsi les frontières nationales.
- autoriser les candidatures de ressortissants d'un État-membre dans les autres, surtout lorsqu'ils sont installés pour raisons professionnelles depuis un certain temps déjà.
- ouvrir totalement le droit de vote et d'éligibilité des travailleurs migrants.
- etc.

La somme de ces élections nationales a une influence incontestable sur le paysage et la physionomie du Parlement européen, par le biais des appareils politiques nationaux et la liste des membres délégués par ceux-ci pour d'abord les représenter, ensuite être élus au suffrage universel dans le cadre des élections européennes. Les dernières élections européennes de juin 1989 ont quelque peu changé la physionomie de l'hémicycle du Parlement, où la poussée des écologistes, des socialistes et de l'extrême droite ont permis un certain équilibre dans le rapport gauche/droite, puisque socialistes et communistes totalisent 223 élus, alors que les quatre

groupes de droite (conservateurs, démocrates européens, libéraux et démocrates-chrétiens) en comptent désormais 218.

Malgré ce nouvel équilibre gauche/droite, dans lequel le groupe Arc-en-Ciel (composé actuellement essentiellement de régionalistes) semble être appelé à jouer un rôle d'arbitre dans cette nouvelle Assemblée (rôle également partagé avec le groupe des droites techniques européennes ou extrême droite), la position des groupes politiques au Parlement européen concernant la question régionale et la régionalisation, n'est pas réellement favorable, tranchée, apparente, mis à part le groupe Arc-en-ciel (régionalistes), le groupe des «Verts» au Parlement européen (écologistes) et le groupe des démocrates européens. En réalité, on peut percevoir des positions uniformément dispersées mais convergentes et «transversales» des principaux groupes de pression politique au Parlement européen, en faveur de la région, de la régionalisation et dans une moindre mesure à propos de la question régionale. Ce ne sont donc pas des positions liées aux clivages politiques ou aux courants idéologiques dans le cadre des groupes mais plutôt des positions soit individuelles, soit émanant de certaines délégations nationales (espagnoles, italiennes, belges, allemandes, etc.), ou les deux conjointement. Ceci dit, globalement, il existe une véritable opposition occulte contre la région provenant davantage des appareils d'États que des groupes politiques et hommes politiques. Ces derniers sont de plus en plus ouverts à l'évolution de l'Europe, d'autant plus qu'ils sont souvent élus locaux et régionaux, donc naturellement portés vers une Europe des régions. Les hommes politiques évoluent contrairement aux appareils d'États, aux appareils des partis, aux appareils administratifs.

Parallèlement à cette opposition se développe un courant sous-jacent en faveur des régions, qu'il provienne de la Commission des communautés européennes, de membres du Parlement européen, du Conseil de l'Europe, à côté des mouvements et partis fédéralistes et régionalistes, autonomistes ou non. Les députés européens régionalistes (et non autonomistes) et ceux favorables à la région, défendent la dimension régionale dans toutes les politiques

communautaires. L'impact direct d'un vote pour une politique communautaire dans l'audiovisuel, la communication, la culture, l'aménagement du territoire, l'industrie, etc. est réel. Chaque parlementaire européen défend en fait d'abord sa région d'origine, avant son pays, donc il y a un sentiment d'appartenance à une région avant un État (national).

De plus, il y a un problème des législations nationales qui ne sont pas concordantes car de traditions diverses, et en réalité, chaque pays devrait présenter des listes des représentants régionaux au Parlement européen, avant celles des représentants d'appareils politiques. Si la nécessité d'un renforcement des relations entre les régions et la Commission exécutive apparaît clairement nécessaire, elles ne doivent pas se réaliser au détriment des États, ou tout au moins, elles ne doivent pas les court-circuiter comme nous le verrons au cours de la troisième partie. Ces relations deviennent de plus en plus étroites grâce à l'existence d'associations de type institutionnel qui peuvent influencer les groupes politiques au Parlement européen, ainsi que la Commission exécutive.

Enfin, d'autres associations européennes, qu'elles soient fédéralistes ou régionalistes, à objectifs culturels ou économiques, à buts politiques, voire extrémistes (autonomistes, séparatistes, paramilitaires) semblent influencer directement ou indirectement d'une manière discrète mais certaine, divers partis et membres de plusieurs groupes politiques au Parlement européen. Afin d'assurer une meilleure intégration des régions dans la Communauté européenne, puis dans l'Europe, qu'elles pourraient être les solutions envisagées et mises en oeuvre sous l'impulsion des États et de la Communauté ? C'est ce que nous nous proposons d'aborder au cours de la troisième partie.

## NOTES

1. Que ce soit du simple et «brutal» système uninominal à un tour britannique au système sophistiqué du «single transferable vote» irlandais, en passant par le système mixte à l'allemande.



2. Le Traité de la CECA signé en 1952 par les États-membres, prévoit à l'Article 21 que l'Assemblée européenne (plus tard le Parlement européen) représentera les peuples (ethnies + langues) et non plus les États...
3. En 1976, les 198 membres du Parlement sont issus de 53 partis nationaux et sont désignés par les 15 Assemblées parlementaires des neuf États-membres.
4. Une Confédération européenne des syndicats est constituée en 1974, mais le syndicalisme britannique n'y participe qu'en 1976, et la Confédération générale du travail française n'y a pas été admise.
5. Le Parti populaire européen est créé le 8 juillet 1976 à Luxembourg.
6. Deux partis pour l'Italie, et deux partis pour la Grande-Bretagne.
7. En 1947, ils créent une Union mondiale libérale dont le siège est à Londres, ne regroupant que des partis européens, à deux exceptions près.
8. Valéry Giscard d'Estaing, Européen convaincu, n'est pas partisan d'une Europe des régions, et peu après son investiture à la Présidence de la République française en 1974, il avait clairement montré sa position et sa détermination de renforcer la structure départementale française, au détriment de la région. Sa position a quelque peu évolué depuis qu'il est président de la région Auvergne.
9. Le 1er Septembre 1986, conjointement avec l'I.U.L.A., afin de représenter et de défendre les intérêts des collectivités locales et régionales auprès des institutions européennes.
10. Le Conseil de l'Europe réunit actuellement 23 pays d'Europe occidentale et dispose d'un pouvoir d'initiative parlementaire contribuant au développement de la coopération européenne.
11. Ceci apparaît clairement dans le rapport fait au nom de la Commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire sur la **politique régionale communautaire et le rôle des régions**. (1988-1989). Rapporteur-coordonateur pour la résolution (sur la base de six rapports) : M. Pancrazio De Pasquale.  
Partie A : Proposition de résolution.  
Partie B : Exposé des motifs et avis.  
Documents A2-0218/88 - Parties A et B du 21 octobre 1988. (PE 123.460/A/déf. et PE 123.460/B/déf.)
12. Rapport fait au nom de la Commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire sur le rôle des régions dans la construction d'une Europe démocratique - Résultats de la Conférence des régions. (1984-1985). Rapporteur : M. Winston J. Griffiths.

Document 1-91/84 du 9 avril 1984. (PE 89.062/déf.).

13. Décision de la Commission du 24 juin 1988 relative à la création du Conseil consultatif des collectivités régionales et locales. (88/487/C.E.E.). Journal Officiel des Communautés européennes no L247/23 du 06.09.88. (Mise en place officielle les 20 et 21 décembre 1988 à Bruxelles).
14. Créé en juin 1985, le Conseil des régions d'Europe, tout en conservant les mêmes organes et les mêmes structures, devient les 19 et 20 novembre 1987, l'Assemblée des régions d'Europe.
15. Voir dans les documents de séance, la proposition de résolution déposée au Parlement européen par Mm. Fernandes, Marques mendes et Pegado Liz sur la création d'un Conseil des régions. (Document B2-102/87 du 09 Avril 1987 - PE 113.879).
16. On pourra consulter quelques éléments bibliographiques à la fin de l'étude, ainsi que : J. Bordiot, **Le Gouvernement invisible**, Paris, Publications H. Coston, 1983.
17. L'organe de cette «association» était le journal "Nation und Staat" publié à Vienne par la maison d'édition Braumüller, mais dont le siège était à Genève.
18. U.F.C.E.E., **Information sur Copenhague**, mai 1980, p. 1.
19. L'objectif du Bureau européen pour les langues moins répandues est de sauvegarder et de promouvoir les langues autochtones moins répandues des Communautés européennes ainsi que leurs cultures. C'est un organisme indépendant enregistré en Irlande en société à responsabilité limitée sans capital actions. Le Bureau est alimenté par des subventions en provenance de la Commission de la C.E., du Gouvernement irlandais et du Gouvernement national de Luxembourg.

### **PARTIE III**

#### **LE FAIT RÉGIONAL : LES SOLUTIONS ENVISAGÉES ET MISES EN OEUVRE SOUS L'IMPULSION DES ÉTATS ET DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE POUR UNE MEILLEURE INTÉGRATION DES RÉGIONS**



## CHAPITRE 5

### **LA POLITIQUE RÉGIONALE ET SES INSTRUMENTS : SOLUTION MISE EN OEUVRE AU NIVEAU NATIONAL ET AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE**

La politique régionale est devenue aujourd'hui un élément clé pour l'évolution et la structure future de la Communauté européenne, surtout à l'horizon 1993, après des débuts modestes dans le milieu des années 1970, vu la reconnaissance et l'importance que lui réservent les différents Traités en vue d'accomplir la cohésion économique et sociale de la Communauté. Toutefois, l'étroite imbrication entre les objectifs de politique régionale et les autres grands objectifs politiques de la Communauté tels que ceux de la création du Grand marché intérieur, de la protection de l'environnement, de la recherche et de la technologie, souligne l'importance de la politique régionale dont le succès et la réussite des efforts entrepris dans son domaine doivent contribuer à l'évolution de l'ensemble de la Communauté. Afin de résoudre les divers problèmes régionaux, les pays membres de la Communauté ont élaboré une politique régionale dans le cadre national : c'est ce que nous aborderons au cours de la première section. D'autre part, au niveau communautaire, la politique régionale mise en place pour résoudre les déséquilibres régionaux utilise divers instruments : ceci fait l'objet de la deuxième section.

Enfin, la politique régionale communautaire pour qu'elle soit davantage efficace et efficiente, ne devrait-elle pas être démocratisée et faire participer pleinement la population ? Nous tenterons de répondre à cette question au chapitre suivant.

## 5.1 LA POLITIQUE RÉGIONALE AU PLAN NATIONAL ET LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS DU PROCESSUS DE RÉGIONALISATION

Au niveau de chaque pays de la Communauté européenne, il existe entre les régions des différences de niveau de développement, de niveau de vie et de richesses. Ces disparités régionales, liées à une répartition déséquilibrée des activités économiques, sont davantage accusées lorsque l'on analyse l'ensemble du territoire de la Communauté, comme nous l'avons vu précédemment.

Dans les États-membres, les politiques de développement régional mises en oeuvre reflètent des conceptions de politique économique et de traditions différentes. En effet, tous les États d'Europe occidentale tentent d'assurer une «politique de croissance équilibrée» pour procurer une amélioration du niveau de vie à toutes les régions. Or, les régions périphériques incluses dans un processus de planification où elles ne jouent qu'un rôle secondaire car bénéficiant de l'octroi de moyens financiers gérés par le pouvoir central, sont écartées de tout pouvoir de décision quant à leurs propres possibilités de développement. Cette crise d'identité provoque la formation d'entités «sous-nationales» revendiquant une plus large autonomie politique : la correction des déséquilibres catégoriels et territoriaux représente un thème politique de premier plan, surtout en présence de la carence des États-membres à atténuer ces disparités économiques et sociales régionales. En effet, des différences existent entre les politiques de développement régional des États-membres, ce qui rend difficile une comparaison de leur efficacité.

Concernant l'importance et l'utilité des dépenses directes et indirectes actuellement consenties par la plupart des États-membres pour le développement régional dans le cadre de leurs politiques régionales respectives, les informations disponibles sont insuffisantes, de même que pour la définition des objectifs à atteindre, ceux-ci manquent de précision dans les programmes de développement régional des États-membres. La plupart des États-

membres mènent en réalité des politiques régionales destinées à coordonner le développement économique et social de leurs différentes régions et à soutenir leurs régions les plus défavorisées ou en déclin. Ces différentes politiques sont conduites à des degrés divers : une politique d'aides régionales, une politique d'aménagement du territoire et une politique de programmation régionale. Toutefois, toutes ces politiques font partie de la politique régionale et sont intégrées dans la politique nationale des États-membres.

Aussi, l'approche régionale devient un système de base du développement et les aspects régionaux sont au centre des problèmes actuels économiques. L'objectif fondamental est de construire un espace économique basé sur un rapprochement des pays géographiquement proches, sinon contigus, ayant atteint le même niveau de développement. Or, la Communauté européenne est une juxtaposition d'États donnant lieu à diverses difficultés d'intégration et de déséquilibres spatiaux entraînant plus de blocages que d'effets dynamiques : les pays de la C.E.E., tout en étant dans l'ensemble économiquement avancés, comptent encore des régions en difficulté, du fait notamment de leur localisation plus ou moins périphérique par rapport à une région centrale (concept du centre/périphérie).

De ce fait, divers facteurs interviennent dans l'élaboration de la politique régionale des États-membres pour tenter de résoudre ces disparités régionales, tout en utilisant différents instruments afin de mieux faire appliquer cette politique régionale.

D'une manière générale, la politique régionale devient une véritable politique globale d'aménagement du territoire et de planification seulement dans huit pays membres sur les douze, ce sont : la République fédérale allemande, l'Italie, la France, la Belgique, l'Irlande, le Danemark, les Pays-Bas, le Portugal ; alors que les quatre autres pays membres pratiquent des politiques régionales «au coup par coup» selon l'urgence (Espagne, Royaume-Uni, Luxembourg, Grèce).

### 5.1.1 L'intégration de la politique régionale basée sur l'aménagement du territoire et la planification

La politique régionale est intégrée dans la politique nationale et basée sur l'aménagement du territoire et la planification dans :

La République fédérale allemande : où les mesures de politique régionale datent de 1951 (programmes dits «d'urgence») et concernent les régions agricoles en retard (forêt bavaroise, région de l'Ems et de l'Eifel), les régions présentant un taux de chômage élevé. Avec la création des Programmes d'action régionale en 1969, les autorités allemandes utilisent divers instruments afin de tenter de réduire les déséquilibres régionaux qui semblent moins persistants et moins graves que dans d'autres pays industrialisés : octroi de subventions, mesures d'aide et de crédits, stimulants en faveur des investissements dans les régions en déclin, etc. La mise en oeuvre d'un ensemble de mesures spécifiques et d'une véritable politique régionale apparaît nécessaire aux autorités, car cette politique régionale ne doit pas seulement se limiter à réduire les inégalités régionales, mais également rendre ces régions prospères.

L'Italie : où le pays souffre d'un problème régional particulier qui tient au contraste apparent entre le Nord et le Sud du pays. Ce déséquilibre régional peut s'expliquer par l'insuffisance des ressources, des mauvaises conditions géographiques, par une économie de subsistance à faibles rendements pour le Sud, alors que le Nord est très industrialisé. La politique nationale mise en oeuvre depuis 1947 jusqu'à nos jours tente de corriger ces disparités régionales et prend en compte toute une série de mesures adaptées à l'évolution de la situation économique générale : aménagement du territoire à l'échelon régional, octroi d'exonérations fiscales pour les entreprises qui s'implantent dans le Sud (pour une durée de six ans), amélioration des équipements collectifs, financement du plan décennal pour le Mezzogiorno, création d'institutions de crédit pour le Sud, etc. Ces mesures ont déjà donné des résultats fort positifs, mais la politique régionale laisse apparaître certaines faiblesses :



manque de coordination des investissements réalisés, retard dans la modernisation et la dotation d'infrastructures dans le secteur agricole, etc. Les problèmes du Mezzogiorno, ainsi que ceux du Centre et du Nord en retard faisant souvent l'objet de mesures disparates ou d'actions particulières, ne sont pas suffisamment insérés dans la politique régionale dans son ensemble, et donc à la politique nationale.

La France : où la politique régionale est une véritable politique globale d'aménagement du territoire de l'ensemble du pays. Cette politique régionale contient trois objectifs principaux : atténuer les inégalités entre les régions, mais également entre le milieu urbain et le milieu rural ; assurer la mise en valeur plus rationnelle des forces productives à long terme ; améliorer les conditions de vie de la population. Trois principaux instruments sont utilisés afin d'atteindre ces objectifs : des mesures de dissuasion et d'incitation (pour contrebalancer la prépondérance de la région parisienne par rapport aux autres régions) ; une politique d'urbanisme pour aménager les zones les plus denses ; développer l'Ouest en priorité pour accroître la création d'emplois ainsi que les zones frontalières du Nord et de l'Est où sont implantées les industries extractives, sidérurgiques, métallurgiques, textiles en reconversion ; orienter la politique d'investissement en matière d'équipements collectifs. Toutefois, la structure régionale de la France s'est davantage transformée à cause de divers facteurs d'expansion économique (accroissement de la population active, expansion de certaines industries, etc.) que sous l'influence de la politique régionale. Cette dernière semble devoir se substituer à une politique de subventions accordées aux régions en retard.

La Belgique : où la politique régionale débute en 1959 et concerne deux régions défavorisées : le Borinage et le Zuider-Kempen. L'objectif est de résoudre le sous-emploi structurel, de favoriser l'expansion d'activités économiques, relever le niveau de vie dans les régions les plus démunies. C'est surtout en 1974 qu'une véritable régionalisation est mise en vigueur et concerne un vaste champ d'application, tant sur le plan économique et social, que sur

celui de l'aménagement du territoire. Or, la politique économique régionale est conçue uniformément sur la base des trois régions flamandes, wallonnes et bruxelloises, et les investissements ne sont pas équitablement répartis. (La Flandre a bénéficié de 60 % environ du total des investissements, au détriment des autres régions). Certes, la situation régionale du pays s'est améliorée mais les efforts devraient être poursuivis afin d'atténuer les inégalités encore existantes.

L'Irlande : où la régionalisation est née en 1952 d'un système de subventions administré par un organisme spécial (AN FORASTIONSCAIL), dans le but de créer des industries dans des régions sous-développées de l'Ouest du pays. Divers instruments sont utilisés dans le cadre de la politique régionale : création d'un organisme (Industrial Development Act - IDA) intégrant les objectifs de la politique régionale dans ceux de la politique nationale ; octroi de mesures d'aide et d'encouragement de façon différenciée ; coordination entre le développement industriel et l'aménagement du territoire, formation professionnelle, etc. La politique régionale de l'Irlande semble avoir donné quelques résultats positifs. Celle-ci et les mesures mises en oeuvre ont des objectifs plus vastes que la simple correction du déséquilibre régional. Néanmoins, la politique régionale en Irlande devrait être renforcée afin que les régions en retard puissent soit s'industrialiser soit prendre en main leur propre développement.

Le Danemark : où le développement régional est privilégié de 1958 à 1967 (par une politique générale d'industrialisation vers l'exportation) et où la planification nationale et régionale est mise en vigueur en 1974. L'État intervient en octroyant des aides et des garanties aux entreprises industrielles et à celles du secteur tertiaire et prend également en charge les transferts d'entreprises industrielles dans les régions défavorisées. La politique régionale est davantage considérée comme une aide de l'État permettant de promouvoir l'expansion de certaines régions. Les objectifs de développement régional sont intégrés dans le cadre de la planification générale, nécessitant néanmoins une meilleure

coordination entre les divers organes. Une nette amélioration de la situation économique des régions est enregistrée mais les autorités du pays n'ont pas recours à des mesures restrictives dans les régions comme Copenhague.

Les Pays-Bas : où l'exemple de ce pays démontre la relation étroite existant entre la politique économique régionale et l'aménagement du territoire. À l'origine, la politique régionale avait pour objectif de promouvoir l'industrie dans les régions dites pauvres et était étendue à neuf régions. Depuis 1959, la planification territoriale est liée à l'industrialisation régionale où des mesures d'encouragements et d'incitations sont accordées afin de stimuler la création de nouvelles entreprises. Face à l'amélioration de la situation économique, la politique régionale concerne depuis 1972, deux régions principales : la première est la région du Nord et la partie sud du Limbourg, et la seconde se limite aux provinces de Hollande méridionale, septentrionale et à l'Utrecht. Ainsi, le problème qui doit à l'origine atténuer les disparités des régions les plus défavorisées, devient celui de l'équilibre interrégional de la répartition uniforme des activités économiques et de la population : les problèmes régionaux aux Pays-Bas consistent davantage à répartir de manière uniforme la population, qu'à atténuer les disparités apparentes entre les régions. Toutefois, les mesures mises en oeuvre ont permis de corriger certains déséquilibres, sans pour autant décongestionner l'Ouest du pays.

Le Portugal : où les disparités régionales incitent les autorités à mettre en oeuvre une politique régionale plus cohérente et d'établir un cadre régional uniforme pour l'ensemble du pays. Aussi, l'État prend en compte une série de mesures : élaboration d'un plan d'aménagement du territoire couvrant l'ensemble des régions du pays, octroi de subventions et de crédits aux entreprises s'implantant dans certaines régions pauvres, allègements fiscaux des entreprises nouvellement créées, etc. Cette série de mesures donne des résultats satisfaisants, mais encore limités. L'adoption d'une politique régionale plus active afin d'atténuer les déséquilibres régionaux et de permettre au pays de progresser sur le

plan économique et social devrait se réaliser, d'autant plus que le Portugal attend beaucoup de la C.E.E.

Par contre, la politique régionale adoptée par ces pays, Espagne, Luxembourg, Royaume-Uni, Grèce, ne donne pas autant d'importance à l'aménagement du territoire et à la planification que les pays précédemment analysés.

### **5.1.2 La politique des aides régionales selon l'urgence**

Contrairement aux autres pays analysés ayant une véritable politique régionale, ces quatre pays pratiquent une politique des aides au développement régional, il s'agit de :

L'Espagne : où l'essor de l'industrie de 1960, entraîne une concentration de la population dans les régions industrielles (notamment à Barcelone et à Madrid, où sont concentrés environ 66 % de l'ensemble de la population), la politique régionale se base sur deux catégories de mesures : d'une part, des mesures destinées à des pôles de développement industriel choisis (Burgos, Saragosse, Séville, etc.) ; et d'autre part, des mesures issues de l'intégration de la politique régionale dans la politique économique et sociale nationale du pays. (Celles-ci sont destinées aux infrastructures, à l'éducation, la formation, l'industrie, etc.). La politique régionale est basée à la fois sur le développement de certains pôles de croissance, sur la croissance de l'économie nationale, mais peu sur sa distribution régionale. Actuellement, le pays élabore des politiques de croissance urbaine et d'implantations des activités économiques afin de tenter de réduire les disparités régionales. Aussi, la politique régionale mise en oeuvre en Espagne favorise prioritairement le développement industriel dans les régions présentant un fort potentiel de ressources, au détriment des régions plus pauvres. Ce système de pôles de croissance ne peut avoir un effet considérable sur l'ensemble de la structure régionale du pays.

Le Luxembourg : où les dimensions restreintes de ce pays n'entraînent pas de problèmes régionaux particuliers. Cependant, le Luxembourg possède une politique régionale qui date de 1962. Cette dernière se caractérise par le fait qu'elle n'est pas régionalisée, car les régions à développer ne font pas l'objet de programmes officiels ou d'une véritable politique régionale. Le pays ne connaît pas un taux élevé de chômage (c'est le taux le plus faible de la Communauté : 2,5 % en 1986). L'objectif poursuivi est de contribuer à diversifier la structure industrielle dans l'ensemble du pays.

Le Royaume-Uni : où la politique régionale est mise en oeuvre depuis 1934 (période de crise) et fonctionne depuis près de quarante ans. Celle-ci prévoit de stimuler l'expansion économique et sociale des régions industrielles touchées par la crise. En 1966, un organe, l'Industrial Development Act (IDA) remplace les districts de développement, par cinq régions plus étendues, en raison de leur taux de chômage élevé, et de la concentration de la population. (Il s'agit de : l'Écosse, le pays de Galles, la région septentrionale de l'Angleterre, certaines parties du Nord-Ouest et du Sud-Ouest). Une série de mesures à la fois incitatives et dissuasives est prévue dans les objectifs de la politique régionale : contrôles en vue de limiter la croissance des régions prospères, prêts, subventions à la construction, aménagement d'établissements industriels, aides au développement rural, etc. La méthodologie adoptée est surtout pragmatique car les objectifs retenus ne sont pas définis avec précision. Toutefois, la politique régionale a réussi à atténuer le chômage dans les régions défavorisées, mais il reste beaucoup à faire. Les divers changements de la politique régionale démontrent la recherche continue de l'efficacité et l'expérience et que le déséquilibre régional n'a pas tout à fait évolué en dépit des efforts déployés. Le problème régional reste aussi grave. La faiblesse de la croissance économique réduit sans doute l'efficacité de la politique régionale, en décourageant l'implantation des industries.

La Grèce : où le pays compte parmi les plus faibles de l'ensemble de la Communauté européenne, possédant de plus une tradition très centralisatrice. Les régions souffrent de disparités

notables entre elles, notamment en matière d'infrastructure de base, d'industrie et d'emploi. L'État prend néanmoins un ensemble de mesures permettant de promouvoir le développement des régions défavorisées et afin de réduire les déséquilibres entre les différentes régions du pays. Ces mesures peuvent se résumer par : l'octroi d'aides et de subventions aux entreprises souhaitant s'installer dans les régions à développer, procurer une infrastructure de base (construction d'hôpitaux, d'établissements scolaires, des routes, etc.). Toutefois, ces diverses mesures sont jugées insuffisantes pour l'ensemble des régions, et la Grèce compte beaucoup sur la Communauté européenne. L'analyse sommaire qui précède montre qu'il existe des disparités régionales au niveau de chaque pays membre de la Communauté européenne et que les problèmes se posent différemment d'un pays membre à l'autre. Cependant, pour assurer davantage de convergence au niveau communautaire, il paraît nécessaire de réduire simultanément les disparités entre les pays et à l'intérieur de ceux-ci, en mettant en place une véritable politique régionale communautaire.

D'une manière générale, la politique régionale des États-membres peut se résumer par diverses actions en faveur de leurs régions, dont :

- l'augmentation sensible de l'efficacité de leurs aides régionales en portant l'accent sur le développement du secteur des services et en renforçant la concentration géographique des aides en faveur des régions les plus défavorisées.
- la contribution des aides régionales à la création et au maintien d'emplois.
- la réorientation du développement des infrastructures dans les régions où celles-ci sont insuffisantes et où les indices d'équipements pertinents sont inférieurs à la moyenne communautaire.
- le relèvement du niveau de vie dans les régions défavorisées malgré que celui-ci se révèle faiblement efficace face à la persistance de la crise économique, et

laissant apparaître des disparités régionales importantes.

- la réorientation de cette politique régionale par suite de la crise économique.

Dans cette réorientation de la politique régionale, le rôle des régions ne peut être négligé, car celles-ci sont plus proches des problèmes régionaux, donc les mieux placées pour les définir et mettre en œuvre les programmes de développement régional avec le plus d'efficacité possible. Toutefois, les politiques régionales de certains États-membres présentent notamment des points faibles pouvant se résumer comme suit :

- le territoire éligible est trop étendu dans certains États-membres, provoquant des octrois d'aides régionales inopportunes s'exerçant au détriment des régions plus défavorisées.
- la délimitation des zones éligibles fait souvent appel à des critères incompréhensibles, voire «opaques», dans certains États-membres.
- une diminution du volume des aides régionales est constatée dans de nombreux États-membres.
- la modulation des taux d'intervention en fonction des difficultés que connaissent les régions est insuffisante ou n'existe pas dans certains États-membres.
- les documentations statistiques régionales sont lacunaires et ne peuvent être comparées au niveau de la Communauté.

En fait, les régions des États-membres qui pourraient être bénéficiaires des aides régionales de la Communauté devraient recevoir préalablement un questionnaire, et y répondre, comprenant des questions du type :

- sur la base de quels critères les régions bénéficiaires d'aides régionales, sont-elles délimitées dans votre pays ? Critères ?

- la superficie et la délimitation actuelles de l'espace de développement de votre pays peuvent-elles être considérées comme satisfaisantes au sens d'une politique régionale efficace ?

Les objectifs des politiques régionales des États-membres coïncident largement avec les objectifs communautaires. Une tendance à subordonner la politique régionale aux mesures de restructuration sectorielles se profile toutefois dans un certain nombre d'États-membres. La subvention en capital demeure l'instrument de base de la politique des aides régionales dans tous les États-membres, sauf la Belgique. On constate également une tendance à la décentralisation concernant la gestion des aides, alors que c'est beaucoup moins le cas pour ce qui est du pouvoir de décision concernant l'octroi de ces aides régionales où l'on remarque une sélectivité accrue quant aux demandeurs d'aides régionales satisfaisant aux conditions requises. Les politiques régionales nationales sont complétées par la politique régionale communautaire et ses instruments, que nous abordons à la section suivante.

## 5.2 LA POLITIQUE RÉGIONALE COMMUNAUTAIRE ET SES INSTRUMENTS

Avec l'instauration du Marché commun, il est évidemment devenu impossible d'envisager la mise en valeur des régions défavorisées et l'aménagement du territoire dans le seul cadre des États nationaux. Dès lors, ceci semble devoir s'imposer pour l'Europe de 1993. En effet, l'ouverture des frontières accentue les déséquilibres et les disparités : par exemple, si la moyenne du produit moyen par habitant des pays de la Communauté est affectée de l'indice 100 (P.I.B./habitant, moyenne C.E.E. = 100), l'Italien du Mezzogiorno n'est plus seulement confronté à des compatriotes du Nord de l'Italie dont l'indice est de 110 à plus de 120 (alors que les habitants du Sud de l'Italie ont un produit moyen inférieur à 70),



mais à des Belges dont l'indice est de 128, à des Allemands du Nord, qui, à Hambourg et à Brême atteignent les indices 186 et 166.

Aussi, la nécessité d'une politique régionale européenne s'est imposée vu les progrès réalisés ou en cours de réalisation par la Communauté européenne (surtout en 1993): la suppression des entraves à la libre circulation des travailleurs, des marchandises et des services pourrait aboutir à aggraver considérablement les déséquilibres régionaux et à compromettre l'unité de l'Europe et de certains pays de la Communauté, en drainant vers les régions les plus dynamiques, hommes et capitaux<sup>1</sup>. Dès lors, la Communauté européenne a entrepris diverses actions qui reposent également sur des instruments spécifiques de la politique régionale que nous allons étudier successivement.

### **5.2.1 L'action entreprise au niveau de la Communauté européenne**

Au niveau de la Communauté, une action européenne est apparue indispensable car à l'intérieur d'un espace économique élargi, tel que celui de la Communauté, les politiques régionales nationales ne suffisaient plus à réduire les écarts existants entre les régions. En effet, les écarts régionaux ont des amplitudes bien plus élevées au niveau européen qu'au niveau national. Dès lors, la Communauté possède une responsabilité propre, celle de contribuer à la réalisation d'un degré de plus en plus élevé de convergence des économies des États-membres et à une répartition mieux équilibrée des activités sur l'ensemble de son territoire. Un nombre croissant de décisions politiques, dans les domaines comme le commerce extérieur, l'agriculture, l'industrie, etc., sont prises à l'échelon européen et non plus unilatéralement par les différents gouvernements. Ces décisions n'ont pas nécessairement de conséquences positives pour toutes les régions.

Le Traité de Rome donne à la Communauté économique européenne la mission de promouvoir un développement harmonieux des activités dans l'ensemble de la Communauté ainsi qu'un

relèvement accéléré du niveau de vie. L'Acte unique européen complète le Traité de Rome, précisant que la Communauté doit réduire l'écart entre les diverses régions et le retard des régions les moins favorisées plus particulièrement<sup>2</sup>. Aussi, la politique régionale de la Communauté repose sur trois axes d'action : le premier, coordonne les politiques régionales des États-membres, le deuxième, introduit une dimension régionale dans les autres politiques menées par la Communauté et le troisième, offre une large gamme de soutiens financiers à des actions de développement intéressant les régions défavorisées de la Communauté.

### La coordination des politiques régionales des États-membres

Afin de réduire les disparités entre les régions dans la Communauté, les interventions financières ne sont pas suffisantes à elles seules, car la réussite des actions de politique régionale implique préalablement une étroite collaboration entre les États-membres et la Communauté. On ne peut imposer une politique de développement régional issue d'un moule uniforme aux États-membres, mais la coordination des politiques nationales reste indispensable afin que celles-ci soient cohérentes entre elles et avec les objectifs communautaires. Cette coordination devrait permettre d'assurer l'utilisation des ressources où elles sont le plus nécessaires afin que l'activité économique et le développement soient progressivement mieux répartis. Cette coordination s'exerce en réalité à travers la coordination des aides d'État à finalité régionale ainsi que les programmes de développement régional.

#### a) Les aides publiques aux investissements

Le niveau des aides publiques est souvent relevé par les gouvernements car ceux-ci tentent de se livrer à une « surenchère ». Aussi, des règles communes devraient être établies afin d'éviter des gaspillages et d'assurer davantage de cohérence, ce que la Commission européenne tente de réaliser en définissant les régions dans lesquelles sont admises des aides d'État aux investissements et

en fixant les plafonds de ces aides. Ces plafonds varient en fonction de la gravité des problèmes propres à chaque région concernée.

b) Les programmes de développement régional

Les programmes de développement régional constituent l'autre outil principal de coordination des politiques régionales. Les États-membres doivent indiquer dans ces programmes les problèmes de chacune des régions où des aides publiques à finalité régionale sont admises ainsi que les mesures nationales prévues pour les résoudre. Établis selon un schéma commun, ces programmes permettent de comparer et de coordonner les interventions nationales en faveur du développement régional. Ces programmes servent également de cadre de référence pour l'utilisation des ressources du Fonds européen de développement régional (FEDER) que nous aborderons plus loin, ainsi que les prêts accordés par la Banque européenne d'investissement (BEI) au titre du développement régional.

La prise en compte des effets régionaux des autres politiques communautaires

L'interdépendance de la politique économique et de la politique régionale se traduit également dans la liaison de cette dernière avec les orientations sectorielles de la Communauté, car les effets régionaux des politiques communes relatives aux divers secteurs ne peuvent être ignorés, d'autant plus si ces différents secteurs représentent une part importante de l'activité d'une région.

La Commission européenne, le Conseil de ministres de la Communauté et le Parlement européen devraient analyser de manière croissante l'impact régional des politiques sectorielles, car il s'agit avant tout de permettre aux régions de participer pleinement aux avantages des politiques nouvelles et de ne pas accroître les handicaps des régions en retard ou en déclin. Ainsi, les effets régionaux sont pris en compte progressivement dans le cadre de la politique agricole commune (pour les produits méditerranéens)

et dans un certain nombre d'autres politiques sectorielles telles que la sidérurgie, la construction navale, le textile, la pêche.

Cette démarche est actuellement en cours de concrétisation dans les domaines de l'énergie (programme communautaire VALOREN) et des télécommunications (programme communautaire STAR).

### L'intervention financière dans les régions défavorisées

L'influence et l'apport le plus perceptible de la Communauté à la politique régionale est constitué par ses différentes interventions financières ainsi que celles d'autres instruments structurels.

a)      La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)

La Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) accorde depuis 1954 des prêts pour moderniser les industries du charbon et de l'acier dans les régions charbonnières et sidérurgiques, ou pour faciliter leur reconversion en attirant de nouvelles industries créatrices d'emploi.

b)      La Banque européenne d'investissement (BEI)

La Banque européenne d'investissement (BEI) a pour mission d'aider au développement équilibré de la Communauté. Aussi, dans cette optique, elle accorde des prêts contribuant au développement régional, principalement pour des investissements d'infrastructure et industriels, publics et privés<sup>3</sup>.

c)      Le Nouvel instrument communautaire d'intervention (NIC)

Le Nouvel instrument communautaire d'intervention (NIC) accorde depuis 1979 des prêts contribuant essentiellement à moderniser les infrastructures, à développer les ressources énergétiques, et surtout à développer les petites et moyennes

entreprises depuis 1982. On peut souligner que dans un souci de complémentarité avec l'action de la BEI, ces financements concernent pour l'essentiel des investissements en dehors des zones de développement régional : les régions les plus défavorisées ont bénéficié de 30 % des 4,5 milliards d'Écus accordés de 1982 à 1986.

Ces différentes interventions financières sont complétées par d'autres instruments : les fonds structurels.

### **5.2.2 Les fonds structurels : instruments spécifiques de la politique régionale communautaire**

Dans l'esprit des créateurs de la Communauté européenne, la nécessité de ne pas laisser se creuser des écarts trop importants entre les régions les plus riches et les régions les plus défavorisées paraissait impératif et il fallait au contraire «réduire l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées», comme le spécifie le Traité de Rome, non seulement pour des raisons de morale communautaire, mais également pour une rationalité économique.

#### Le Fonds européen de développement régional (FEDER)

Compte tenu du danger que représentent ces forces centrifuges, un «Fonds européen de développement régional» (FEDER) est créé en 1975. Son objectif est de servir à compléter les aides fournies aux régions défavorisées par les États-membres, qu'il s'agisse de zones périphériques et rurales peu développées ou des régions de tradition industrielle en déclin, afin d'encourager les activités économiques et d'améliorer les infrastructures dans les régions aidées de la Communauté. L'objet spécifique du FEDER est de contribuer à corriger les principaux déséquilibres régionaux affectant la Communauté. À cette fin, le Fonds participe au développement et à l'ajustement structurel des régions en retard de développement ainsi qu'à la reconversion des régions industrielles en déclin.

En 1979, 72 % des crédits du FEDER contribuent au financement de nouvelles infrastructures (1 955 projets) et 28 % de ces crédits sont alloués à des projets d'investissements industriels, artisanaux ou de services (616 projets). Les aides non remboursables du Fonds peuvent s'élever à 20 % du coût des investissements industriels et à 40 % du coût des travaux d'infrastructure. Pour assurer la coordination entre la politique régionale de la Communauté et celle des États-membres, les demandes d'aides doivent concerner des régions déjà aidées par les États et être introduites par les autorités nationales.

En réalité, depuis 1975, l'objectif essentiel du FEDER qui est de diminuer les écarts entre les régions riches et les régions défavorisées n'est pas réalisé et on assiste plutôt à une politique de subventions qu'à une politique de développement. Les aides communautaires sont trop souvent substituées aux aides nationales au lieu de les renforcer, et le Fonds régional risque de dégénérer en une sorte de caisse de remboursement permettant aux États de récupérer une partie des frais de leur propre politique régionale et alors que le Parlement européen a toujours été un avocat de la politique régionale. Cependant, en 1984, une réforme du FEDER est adoptée et représente une étape franchie dans la voie préconisée par le Parlement : une priorité accrue aux régions ayant le plus besoin d'aide, une priorité aux projets s'insérant dans des programmes de développement cohérents portant sur plusieurs années et la priorité à l'emploi. Les principales innovations du nouveau règlement en vigueur depuis le 1er janvier 1985, sont<sup>4</sup> :

- un accent particulier mis sur le co-financement de programmes.
- une promotion du potentiel de développement endogène des régions.
- un renforcement de l'intervention coordonnée des différents instruments communautaires en faveur du développement régional.

En application du nouveau règlement, le FEDER peut participer au financement de programmes, de projets individuels et d'études.

a) Les programmes

Les programmes constituent un ensemble cohérent de projets et d'actions à réaliser au cours d'une période pluriannuelle en faveur d'une zone déterminée.

Les programmes communautaires : ceux-ci assurent une articulation entre les objectifs de développement régional et les objectifs d'autres politiques de la Communauté. L'initiative en est prise par la Commission qui propose leur cadre général (objectifs, territoire d'application, nature et modalités d'intervention, niveau de la participation du FEDER) à l'approbation du Conseil de ministres, statuant à la majorité qualifiée. Ensuite, des programmes détaillés de mise en oeuvre sont élaborés par les États-membres intéressés, en concertation avec la Commission qui les approuve et les co-finance.

Les programmes nationaux d'intérêt communautaire : ceux-ci contribuent à la réalisation de politiques communautaires. Ils sont arrêtés en accord avec la Commission qui les co-finance après proposition par les États-membres, et mis en oeuvre ensuite par un dialogue suivi entre les autorités locales, régionales, nationales et communautaires. En général, ils constituent les vecteurs de la stratégie de développement d'une région pour une zone ou pour plusieurs secteurs porteurs de développement.

b) Les projets individuels d'investissement

Que ce soit en infrastructures ou dans les activités industrielles, artisanales et de services, les projets individuels d'investissement font également partie des interventions du FEDER dans une large mesure.

### c) Les études liées aux opérations du Fonds

Les études liées aux opérations du Fonds peuvent être cofinancées par le FEDER lorsqu'elles sont étroitement liées aux opérations du Fonds ou portent sur des problèmes présentant un intérêt particulier pour l'utilisation efficace de ses ressources.

Des actions de mise en valeur du potentiel de développement endogène visant à identifier les possibilités de développement propres aux régions, constituent généralement une partie significative des programmes énoncés précédemment et pouvant également se présenter comme des ensembles cohérents de projets individuels. Ces actions prévoient également à soutenir notamment les petites et moyennes entreprises (transferts de technologie, études de marché, services communs, accès au marché des capitaux, etc.) et à apporter une contribution aux dépenses publiques liées aux travaux de programmation, de préparation technique et de mise en oeuvre des interventions du FEDER. La Communauté souhaite réorienter la politique régionale en favorisant ce type d'actions, car cette politique régionale fut longtemps basée sur le recours à des investissements extérieurs prêts à s'installer dans les régions défavorisées. Du fait de la crise économique, cette évolution s'avère nécessaire car il devient de plus en plus difficile d'attirer des investissements vers les régions défavorisées. La répartition financière totale des concours du FEDER entre les États-membres obéit à un système de limites inférieures et supérieures également dénommé «fourchettes». On peut observer cette répartition financière totale des concours du FEDER au tableau ci-après. La limite inférieure de la "fourchette" constitue le minimum des ressources du FEDER garanti à chaque État-membre, à condition qu'un volume adéquat de demandes de concours éligibles soit adressé à la Commission européenne. Les ressources comprises entre les limites inférieure et supérieure sont affectées en fonction de l'intérêt communautaire des actions présentées au concours du FEDER. Or, pour que ces actions soient efficaces, elles doivent être surtout concentrées dans les régions les



TABLEAU 11

**RÉPARTITION FINANCIÈRE TOTALE DES CONCOURS DU  
FEDER ENTRE LES ÉTATS-MEMBRES EN 1987**

États-membres	Limites inférieures et supérieures («fourchettes»)		
Allemagne fédérale	2,55	à	3,40 %
Belgique	0,61	à	0,82 %
Danemark	0,34	à	0,46 %
Espagne	17,97	à	23,93 %
France	7,48	à	9,96 %
Irlande	3,82	à	4,61 %
Italie	21,62	à	28,79 %
Luxembourg	0,04	à	0,06 %
Pays-Bas	0,68	à	0,91 %
Portugal	10,66	à	14,20 %
Royaume-Uni	14,50	à	19,31 %
Grèce	8,36	à	10,64 %

Source des chiffres : FEDER. **La politique régionale européenne.** Commission des communautés européennes, Bruxelles, 1987.

plus défavorisées et dont les taux de chômage sont très élevés, mettant ainsi la dimension sociale de l'Europe en évidence.

Le Fonds social européen (F.S.E.)

Afin d'améliorer la formation professionnelle et reconvertir les travailleurs au chômage dans les régions défavorisées ou en déclin, la Communauté européenne crée en 1960, le «Fonds social européen» (F.S.E.). L'ensemble des aides sont destinées à la formation, à l'embauche et à la réadaptation des travailleurs. Une

très grande partie de ces aides est affectée à des projets localisés dans les régions défavorisées. Des aides du Fonds social européen sont réservées à raison de 44,5 % de celles-ci, aux régions les plus prioritaires depuis 1986 : Mezzogiorno, Grèce, Irlande, Irlande du Nord, Portugal, plusieurs régions et zones espagnoles, les départements français d'outre-mer. Au fil des années, le Parlement européen dynamise le Fonds social européen et depuis 1984, suite à une réforme du F.S.E., les trois quarts des ressources du Fonds social sont destinés aux jeunes de moins de 25 ans. Les autres bénéficiaires sont : les chômeurs de longue durée, les femmes qui veulent retravailler, les travailleurs migrants et les handicapés et les responsables d'actions de formation professionnelle.

Les régions à taux de chômage élevé reçoivent donc désormais 44,5 % de l'enveloppe globale du F.S.E. pour :

- la création d'emplois pour les jeunes, premières victimes du chômage, ainsi que pour les femmes également en chômage.
- la création d'emplois dans les petites et moyennes entreprises, absorbant 70 % de l'emploi, notamment grâce aux technologies nouvelles.
- le recyclage des demandeurs d'emploi par une formation complémentaire ou une préparation professionnelle.

En réalité, les États-membres ont un rôle considérable à jouer dans le domaine de la politique sociale et de la lutte contre le chômage, toutefois l'Europe communautaire doit les aider, alors qu'actuellement, au lieu qu'il y ait complémentarité entre les efforts nationaux et communautaires, le Fonds social européen tend à devenir une sorte de «guichet» où les autorités nationales bénéficient d'une ligne de crédit pour rembourser leurs propres dépenses.

## Le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA)

Pour financer la politique agricole commune, le «Fonds européen d'orientation et de garantie agricole» (FEOGA) est créé en 1979. La politique agricole de la Communauté a plusieurs objectifs : garantir la sécurité des approvisionnements, assurer des prix stables et raisonnables aux consommateurs, accroître la productivité et fournir un revenu équitable aux agriculteurs. Aussi, le FEOGA permet notamment d'aider à la modernisation des structures agricoles de production et de distribution. Chaque année, des prix de soutien européens sont fixés pour la plupart des produits agricoles. Quand les cours du marché tombent en-dessous d'un certain niveau, les produits agricoles peuvent être vendus au prix européen à des organismes qui les stockent ou les revendent afin de régulariser les cours. La Communauté cherche à réduire les dépenses improductives en poursuivant une politique de prix «prudente» et en mettant à charge des producteurs d'excédents, notamment laitiers, une partie des frais qu'ils occasionnent. A celle-ci s'ajoute une politique commune de la pêche et une modernisation de l'agriculture dans les régions les moins développées, en particulier dans les zones méditerranéennes. En effet, la Communauté renforce depuis plusieurs années la coordination de ses interventions grâce à toute une panoplie d'instruments budgétaires et de prêt au service de politiques différentes mais dont l'objectif commun est le développement économique, qui se traduit par des opérations concrètes sur le terrain appliquées à certains cas particuliers créant un concept de «développement intégré».

## Les Programmes intégrés méditerranéens (PIM)

Afin de moderniser les régions les plus exposées à la concurrence accrue résultant de l'élargissement de la Communauté à l'Espagne et au Portugal et de lancer des actions particulières en faveur d'un «développement intégré», les «Programmes intégrés méditerranéens» (PIM) sont créés en juillet 1985 et mis en application dès 1986<sup>5</sup>. Ils doivent se dérouler entre 1986 et 1991,

dans trois pays : la France, l'Italie, la Grèce en s'appuyant sur un budget de grande ampleur<sup>6</sup>. Une cinquantaine de millions d'européens vivent dans les régions pouvant bénéficier des PIM. Ainsi, le champ d'application des PIM couvre l'ensemble du territoire grec ainsi que certaines régions méditerranéennes de France et d'Italie, dont il serait fastidieux d'énumérer les noms ici, mais que l'on peut observer à la carte ci-après.

Les PIM, Programmes intégrés de développement régional mobilisent toutes les sources de financement disponibles : communautaires, nationales, régionales et locales, au service d'un ensemble cohérent de mesures couvrant les principaux secteurs de l'économie. Depuis 1983, des actions pilotes engagées par la Communauté dans une vingtaine de zones de dimension restreinte permettent de tester l'efficacité de cette approche intégrant également tous les instruments et politiques communautaires en renforçant leur coordination, leur souplesse et leurs moyens financiers.

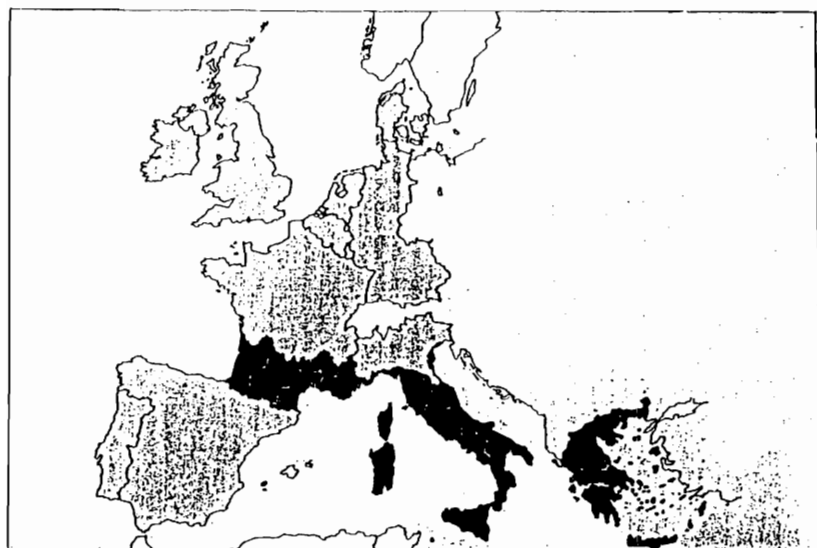
Toutes ces mesures ont pour objectif de tenter de réduire l'écart entre les régions les plus défavorisées et les plus prospères, écart qui s'est élargi depuis le début de la crise économique internationale. Aussi, devant cette situation, l'effort de solidarité supplémentaire et transitoire en faveur des régions méditerranéennes est concrétisé par ces PIM.

On peut résumer les domaines dans lesquels les actions des PIM sont prévues en fonction de la situation des régions intéressées :

- dans le domaine agricole : la modernisation et l'intensification de certaines productions non excédentaires ainsi que le développement de nouvelles spécialisations, (production de bioénergie, activités

## CARTE 2

### COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE : RÉGIONS RETENUES POUR L'APPLICATION DES PROGRAMMES INTÉGRÉS MÉDITERRANÉENS (PIM)



Source : Les programmes intégrés méditerranéens. Le dossier de l'Europe, Commission des Communautés européennes, janvier 1986.

forestières, protection de l'environnement) ; le renforcement des mesures socio-structurelles destinées à améliorer le revenu des agriculteurs ; l'irrigation ainsi que la modernisation des infrastructures rurales et des structures foncières, de commercialisation et de transformation.

- dans le domaine de la pêche : la restructuration de la flotte ; l'amélioration des infrastructures et des installations portuaires comme des structures de conservation, de transformation et de commercialisation ; la promotion des ventes ; le développement de l'agriculture ; la recherche.
- dans le domaine de l'industrie et des services : la création et le développement des petites et moyennes entreprises ; l'aménagement de petites zones industrielles ; la promotion du tourisme et de ses infrastructures ; la création de centres de recherche et d'assistance technique pour tous les secteurs de l'économie ; le renforcement des infrastructures économiques.
- dans le domaine des ressources humaines : des activités de préparation et de promotion des initiatives locales dans les secteurs visés par les PIM ; des actions de formation professionnelle ; la mise en place de services intégrés de formation allant de l'observation et de la prospection du marché du travail jusqu'à la promotion du placement des stagiaires.

La participation communautaire au financement de chaque PIM est variable, mais la Communauté peut soutenir jusqu'à 70 % de leur coût les actions sélectionnées au titre des PIM. Elle tient compte en priorité de la situation de la région concernée et de ses besoins, mais également d'autres facteurs : la nature et l'impact des actions proposées (en terme de productivité, d'emploi et de revenus) ; le rôle que peuvent jouer à cet égard les divers instruments financiers communautaires ; l'effort budgétaire propre de l'État-membre intéressé ; la cohérence du dispositif de coordination et de

mobilisation des initiatives dans la zone concernée. (Voir la structure du budget communautaire au tableau ci-après).

En résumé et pour en dresser un bilan, la politique régionale de la Communauté mise en place en 1975, est relativement récente mais se développe rapidement : son impact s'accroît grâce à la mise en oeuvre des nouvelles modalités d'intervention financière définies par le règlement entré en vigueur le 1er janvier 1985. À la suite de l'adoption de l'Acte unique européen complétant le Traité de Rome, une nouvelle réforme est actuellement en préparation. Cet acte prévoit une refonte des structures et du fonctionnement des fonds communautaires à finalité structurelle, y compris le Fonds régional (FEDER), car on peut remarquer certaines faiblesses :

- qu'il n'y a pas assez de coordination entre les politiques régionales nationales d'une part, et la politique régionale communautaire d'autre part<sup>7</sup>. Il est donc nécessaire d'apporter une efficacité accrue des interventions en faveur du développement et du soutien de l'activité économique.
- que les disparités régionales de la Communauté économique européenne ne sont pas atténuées malgré la création et le fonctionnement du FEDER. Aussi, la politique régionale européenne apparaît comme insuffisante et insuffisamment cohérente. Le manque de cohérence de cette politique régionale pourrait être palliée par une redéfinition des objectifs et par une amélioration de la procédure de décision ; en ciblant et en cernant les régions prioritaires d'une part, en apportant une amélioration au niveau des programmes.
- que les régions bénéficiaires du FEDER sont mal délimitées comme nous l'avons vu précédemment, ainsi que sur des critères différents d'un pays à l'autre de la Communauté : la superficie et la délimitation actuelles de l'espace de développement des divers pays de la Communauté ne sont pas toujours considérées comme

TABLEAU 12

## STRUCTURE DU BUDGET COMMUNAUTAIRE

		Mrd Écus	Part des dépenses totales			Part du PIB de la Communauté		
		1986 <sup>1</sup>	1972	1980	1986	1972	1980	1986
1.	Agriculture et pêche dont	23,0	76,2	73,6	65,5	0,42	0,61	0,64
1.1	FEOGA-Garantie	21,9	75,0	69,7	62,4	0,42	0,58	0,61
1.2	Pêche	0,2	-	0,3	0,5	-	0,00	0,01
1.3	FEOGA-Orientation	0,8	1,2	3,6	2,4	0,00	0,03	0,02
2.	Autres politiques (R+D, transport, énergie et autres industries)	0,8	3,6	1,9	2,3	0,02	0,02	0,02
3.	Fonds social	2,5	2,9	4,7	7,2	0,02	0,04	0,07
4.	Fonds régional	2,4	-	6,7	6,8	-	0,06	0,07
5.	Programmes méditerranéens	0,13	-	-	0,4	-	0	0,004
6.	Développement et coopération	1,2	6,1	3,1	3,3	0,03	0,03	0,03
7.	Frais administratifs etc.	1,8	5,9	5,0	5,2	0,03	0,04	0,04
8.	Remboursements	3,3	5,3	5,1	9,4	0,03	0,04	0,09
9.	Total (1 à 8)	35,1	100,0	100,0	100,0	0,56	0,83	0,97
10.	Fonds structurels (1,3 + 3 + 4)	5,7	4,1	15,0	16,3	0,02	0,12	0,16
	PIB correspondant (Mrd d'Écus)	x	x	x	x	594	1998	3614

<sup>1</sup> Projet de budget supplémentaire : avril 1986, paiements : les crédits d'engagement se montent à 36,3 Mrd Écus, la différence est imputable essentiellement au Fonds régional, où les engagements dépassent les paiements à concurrence de 0,8 Mrd d'Écus.

Source : 3e rapport sur les régions de la C.E.E.  
Bruxelles, C.E.E., 1987, p. 150



satisfaisantes au sens d'une politique régionale efficace.

Il est donc de plus en plus impératif d'apporter de nouvelles mesures aux politiques régionales communautaires, en précisant et en rationalisant leurs missions afin de renforcer leur efficacité et de mieux coordonner leurs interventions. Cette réforme d'ensemble apparaît nécessaire pour donner un nouvel élan à la réduction des disparités régionales, s'étant accrues par les élargissements successifs de la Communauté. En effet, une répartition équilibrée des activités économiques constitue l'une des conditions de base du progrès de la construction de la Communauté mais elle doit également permettre de marquer concrètement l'existence d'une solidarité européenne. Dans ce cas, outre les éléments de la politique régionale de la Communauté représentés par :

- les Fonds structurels et les instruments de prêts. (FEDER, F.S.E., FEOGA, PIM ; BEI, NIC).
- la coordination des politiques régionales des États-membres et des régimes d'aides nationaux à vocation régionale.
- la coordination de toutes les politiques communautaires, notamment à travers l'analyse systématique de l'impact régional de leur mise en oeuvre.
- les actions en faveur de l'aménagement du territoire européen, dont les problèmes des régions frontalières.

la solution au problème régional ne passerait-elle pas par l'élaboration et l'existence d'une véritable politique régionale et sa démocratisation ?

### 5.3 CONCLUSION DU CHAPITRE 5

En réalité, le bilan de la politique régionale et le bilan des solutions mises en oeuvre pour l'intégration régionale, que ce soit au niveau national ou au niveau communautaire présentent des faiblesses et des limites. En effet, les régions se trouvent être à la

fois l'origine et l'aboutissement de la politique régionale, malgré qu'il puisse paraître surprenant de s'interroger sur la place réelle des régions dans la politique régionale.

En résumé, il s'agit de cerner la place que les institutions régionales des États-membres de la Communauté européenne occupent dans la définition et l'application de la politique régionale européenne plutôt que de considérer les régions comme grandeurs statistiques. Aussi, l'analyse d'un tel rôle dépend de deux niveaux : national et communautaire. Malgré la prise en compte de la dimension régionale de l'économie, il faut admettre que la Communauté européenne n'entretient pas avec les institutions régionales des relations comparables à celles qu'elle a avec les États :

- au niveau des États, les institutions régionales présentent une grande diversité, à la fois dans leurs compétences économiques et dans les procédures qui leur permettent de se faire entendre de la Communauté.
- au niveau de la Communauté européenne, ses compétences dans le domaine de la politique régionale, lui offrent des possibilités d'avoir des contacts avec les régions.

Dès lors, le bilan de la coordination des politiques régionales des États présente des limites et des faiblesses car les politiques régionales des États pour la Communauté européenne, apparaissent principalement sous l'aspect des aides au développement régional. Tant en ce qui concerne le fond que la forme, cet important domaine de la politique régionale tombe sous le coup du Traité de Rome :

- en ce qui concerne le fond, les aides soumises aux règles du Marché commun sont «les aides accordées par les États au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit». (Article 92). Des aides régionales sont accordées dans certains États-membres, non seulement par l'État, mais par des régions. (Exemples : les Länder

en R.F.A. ; les Regioni en Italie ; les régions en France depuis les décrets du 22 Septembre 1982). Ces aides accordées par des institutions régionales doivent être assimilées à des aides d'État, aussi, elles tombent sous le coup des Traités européens (ainsi que de la procédure prévue pour leur notification à la C.E.E.). D'autre part, les aides octroyées par les régions posent des problèmes à la Commission, car cette dernière semble considérer celles-ci davantage comme des aides sectorielles et non des aides régionales.

- en ce qui concerne la forme, la Commission examine avec les États-membres leurs régimes d'aides. Ceux-ci doivent notifier à la Commission leurs projets d'aides régionales. Au niveau des Traités européens, ces derniers ne mentionnent pas la participation des régions à la négociation. Pourtant, il est fréquent qu'une délégation nationale comprenne des représentants régionaux lors des réunions bilatérales officieuses que la Commission a avec l'État-membre au sujet de son régime d'aides.

Les actions structurelles de la Communauté vont prendre une importance croissante d'ici à 1993 et les régions défavorisées devraient faire l'objet d'attentions particulières dans la perspective de cette échéance : si l'écart entre les régions ne se réduit pas, la réalisation du Grand marché unique européen ne se réalisera pas. De ce fait, une meilleure coordination des Fonds structurels apparaît nécessaire, et l'aide communautaire doit être complémentaire et non pas remplacer les aides nationales. Pour parvenir à une situation satisfaisante, il convient pour l'ensemble des Fonds structurels (FEDER, F.S.E., FEOGA + PIM) :

- de concentrer davantage les actions et les interventions en faveur des régions défavorisées.
- d'adapter les structures agricoles dans ces régions en retard.

- d'assurer une coopération plus étroite entre les autorités régionales et les gouvernements.
- de renforcer le rôle du Parlement européen dans le contrôle et la réorientation de la politique régionale.
- d'assurer un meilleur équilibre entre les régions dans les objectifs des Fonds structurels :
  - . en concentrant les actions de ceux-ci.
  - . en augmentant le rôle des collectivités locales.
  - . en améliorant les procédures de décision, d'exécution et de contrôle.
  - . en accordant la priorité aux régions les plus défavorisées.

En résumé, quatre idées directrices sont à retenir parmi les solutions :

- une meilleure coordination des actions communautaires, nationales, régionales et locales.
- une collaboration étroite entre la Communauté et toutes les autorités nationales.
- une simplification du processus de sélection pour bénéficier du financement des Fonds structurels.
- une participation des partenaires économiques et sociaux.

Comme nous avons pu le remarquer, la politique régionale tend de plus en plus à se décentraliser : certains États-membres n'ont pas encore adjoint au pouvoir central et aux autorités locales des structures régionales propres à permettre à l'individu de participer activement au développement de sa région. En effet, dans les régions les plus défavorisées de la Communauté, faute de pouvoirs régionaux, l'individu ne peut exercer pleinement ses droits démocratiques en matière de participation. De même, certains États-membres n'ont pas encore pris suffisamment conscience de l'existence de liens étroits, entre d'une part, les principes démocratiques sur lesquels tout individu doit pouvoir participer à la formulation et à la mise en oeuvre de la politique régionale, et

d'autre part, le renforcement du potentiel de développement endogène.

En réalité, une véritable régionalisation est la condition politique et «philosophique» nécessaire pour la réussite de la réforme des fonds structurels : les plans pour les régions (et pour les secteurs à aider) doivent être conçus à la base, par les régions elles-mêmes, c'est-à-dire par leurs représentants politiques. Des liens directs entre les autorités régionales et communautaires pourraient transformer la cohabitation communauté-État-région en un couple communauté-région, renforçant ainsi la solidarité entre les régions européennes, pour le bien-être et l'harmonie entre les peuples européens. Le processus d'intégration économique de la Communauté européenne entrepris depuis longtemps déjà, sous peine de «s'essouffler» ou d'échouer, doit absolument se poursuivre conjointement à un processus d'intégration politique: celui-ci ne passe-t-il pas par une Europe des régions ? Aussi, l'intégration économique et politique de la Communauté européenne semble devoir passer désormais par une intégration régionale et non plus nationale. Ceci fait l'objet du dernier chapitre du présent ouvrage.

## NOTES

1. Par exemple : si l'on ne veut pas que la libre circulation des travailleurs aboutisse à l'exode de la population active des régions non-industrialisées et dépourvues d'activités de services, il est nécessaire de procéder rapidement à des implantations industrielles, à la création de centres de formation professionnelle, etc.
2. L'Acte unique européen attache de l'importance à la cohésion économique et sociale de la Communauté. Il est signé à Luxembourg le 17 Février 1986 et à La Haye le 28 février 1986. Il est entré en vigueur le 1er juillet 1987.
3. Entre 1958 et 1986, la BEI a prêté dans la Communauté 42,1 milliards d'Écus, dont environ 27,5 milliards pour développer les régions les moins prospères.
4. Règlement C.E.E. no 1787/84.
5. Règlement C.E.E. no 2088/85.

6. La Communauté consacrera 6,6 milliards d'Écus en sept ans à la modernisation de l'économie de la Grèce et de certaines régions méditerranéennes de France et d'Italie.
7. J.O. des C.E. no 1-280 (février 1982).
  - Séance du mardi 16 février 1982 : Développement rural et équilibres régionaux. Plan méditerranéen. Situation économique et sociale. (p. 60 à p. 68).J.O. des C.E. no 1-312 (mars 1984).
  - Séance du jeudi 29 mars 1984 : Programmes méditerranéens intégrés. (p. 205 à p. 221).J.O. des C.E. no 2-322 (février 1985).
  - Séance du mercredi 13 février 1985 : Programmes intégrés méditerranéens. (p. 108 à p. 132).
  - Séance du vendredi 15 février 1985 : Régions méditerranéennes.J.O. des C.E. no 2-328 (juillet 1985).
  - Séance du jeudi 11 juillet 1985 : Développement régional. (p. 232 à p. 256).J.O. des C.E. no 2-340 (juin 1986).
  - Séance du jeudi 12 juin 1986 : Situation économique et sociale des régions de la Communauté. (p. 274 à p. 293).J.O. des C.E. no 2-356 (octobre 1987).
  - Séance du jeudi 15 octobre 1987 : Traité et politique régionale. (p. 262 à p. 265).

## CHAPITRE 6

### L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE ET POLITIQUE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE PASSE DÉSORMAIS PAR UNE INTÉGRATION RÉGIONALE ET NON PLUS NATIONALE

La politique régionale européenne trouve sa justification dans le fait que la Communauté européenne n'est pas un groupement homogène d'États : les différences et les disparités qu'ils présentent sont non seulement culturelles, historiques ou géographiques, mais également économiques. Au niveau communautaire, l'indice dit «synthétique» met en évidence les déséquilibres structurels entre les régions<sup>1</sup>. Actuellement, cet indice n'est disponible ni pour la Grèce, ni pour les États de la péninsule ibérique. La situation est particulièrement difficile dans deux types de régions : celles dont l'économie est traditionnellement liée à l'agriculture, les revenus y sont fréquemment bas, le taux de chômage élevé, les infrastructures incomplètes et celles où les industries en déclin prédominent, comme le charbon, la sidérurgie, les chantiers navals ou le textile. Ces régions défavorisées sont pour la plupart situées à la périphérie des États ou de la Communauté et leur faiblesse est actuellement aggravée par la conjoncture économique défavorable.

Si les interventions des autorités nationales contribuent à réduire les déséquilibres à l'intérieur de chaque pays, elles n'ont guère d'incidence à l'échelle européenne : au cours des années, les disparités entre les régions se sont accentuées au lieu de s'estomper, malgré que le Traité de la Communauté économique européenne reconnaît dans son préambule qu'il convient de «renforcer l'unité des économies des États-membres et d'assurer le développement

harmonieux de la Communauté en réduisant l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées».

Aussi, si l'on souhaite réellement réduire les disparités entre les régions tout en renforçant l'unité des économies des États-membres afin de parvenir à une meilleure intégration économique et politique de la Communauté européenne, il nous semble désormais nécessaire de mettre l'accent sur l'intégration des régions et non plus sur une tentative d'intégration des États-Nations, jaloux de leurs prérogatives et de leurs souverainetés. En effet, la politique régionale et la régionalisation peuvent jouer un rôle certain dans ce processus d'intégration. Toutefois, il convient d'élaborer puis de mettre en oeuvre une véritable politique régionale (et qui ne soit pas uniquement basée sur des directives ou instructions) avec la participation active des populations concernées. Cette démocratisation d'une véritable politique régionale pourrait être une solution partielle au problème régional. D'autre part, afin de réussir pleinement cette politique régionale, il conviendrait également de tenir compte de deux facteurs d'intégration essentiels : le régionalisme et la régionalisation. Ceci fait l'objet d'une étude détaillée au cours du présent chapitre.

## **6.1 L'ÉLABORATION D'UNE VÉRITABLE POLITIQUE RÉGIONALE ET SA DÉMOCRATISATION PEUVENT-ELLES ÊTRE UNE SOLUTION AU PROBLÈME RÉGIONAL ?**

La politique régionale européenne instaurée en 1975, suite à la décision prise en 1972 au Sommet de Paris par les chefs d'État et de gouvernement, se développe très rapidement et prend de plus en plus d'importance car elle repose sur trois grands axes :

- la prise en compte de la dimension régionale dans les autres politiques communautaires.
- la coordination des politiques régionales des États, entre elles et avec les activités communautaires.



- le soutien financier à des actions de développement dans les régions défavorisées de la Communauté, grâce à divers instruments spécifiques :
  - . la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), accordant des prêts pour la modernisation de l'industrie du charbon et de l'acier ; pour l'installation de nouvelles industries, génératrices d'emploi, dans les régions frappées par la crise du charbon et de l'acier.
  - . la Banque européenne d'investissement (BEI), accordant des prêts en faveur de projets de développement régional.
  - . le Nouvel instrument communautaire (NIC), octroyant par l'intermédiaire de la BEI depuis 1979, des prêts destinés au développement régional, aux infrastructures, aux objectifs énergétiques et aux petites et moyennes entreprises. (Dans le cadre du Système monétaire européen - S.M.E. -, des bonifications d'intérêts sont accordées aux États-membres les moins prospères : l'Italie et l'Irlande).
  - . le Fonds européen de développement régional (FEDER), constituant le principal instrument de cette politique régionale européenne. Depuis sa création en 1975, et suite à la réforme entrée en vigueur le 1er janvier 1985, les concours du FEDER sont répartis sur la base de programmes présentés par les États-membres, ceux-ci étant évalués par la Commission. La Commission donne la priorité aux programmes destinés à l'industrie, à l'artisanat, aux services et en particulier aux petites et moyennes entreprises, aux zones définies comme prioritaires par les États-membres et à celles relevant des programmes communautaires et des opérations intégrées.
  - . le Fonds social européen (FSE), et la CECA, accordent entre autres, des aides non remboursables, destinées à la formation et à la reconversion des travailleurs.
  - . le Fonds agricole européen (FEOGA), plus particulièrement la section «orientation», accorde des

aides pour la modernisation des structures agricoles de production et de distribution.

. les Programmes intégrés méditerranéens (PIM), sont institués en 1985 pour compenser certains désavantages liés à l'élargissement de l'Espagne et du Portugal, pour les régions méditerranéennes françaises, italiennes et grecques. Ils constituent l'instrument le plus récent de la politique régionale. Ils ont pour fonction spécifique d'assurer la coordination et l'intégration des interventions des Fonds structurels (FEDER, F.S.E., FEOGA Orientation) dans les zones concernées.

L'évaluation permanente de l'efficacité des mesures d'aide de la Communauté, des instruments de politique régionale des États-membres, et la communication des résultats de cette évaluation au Parlement européen nécessite une véritable association des pouvoirs régionaux à la politique régionale grâce :

- à l'établissement de programmes de développement régional par les pouvoirs régionaux intéressés.
- à l'adoption de ces programmes d'un commun accord avec ces pouvoirs.
- à l'instauration d'une étroite concertation entre la Commission, les États-membres et les pouvoirs régionaux concernant la préparation, l'établissement, le financement, la mise en oeuvre, le contrôle et l'évaluation des programmes et des projets garantis par la présence de personnes soucieuses des intérêts collectifs des pouvoirs régionaux et locaux.

Aussi, le Parlement européen décide d'élaborer une Charte communautaire de la régionalisation dans le cadre du large débat organisé sur la politique régionale communautaire et le rôle des régions.

### **6.1.1 L'élaboration d'une Charte communautaire de la régionalisation dans le cadre de la politique régionale**

Cette Charte prévoit les relations entre les institutions communautaires et les pouvoirs régionaux et locaux ; le texte présenté poursuit trois objectifs :

- le premier objectif souligne l'importance qu'accorde le Parlement européen à la régionalisation. En effet, le Parlement européen tient à affirmer qu'il est convaincu du caractère positif de la régionalisation, ceci pour des raisons d'ordre politique, administratif, économique et culturel<sup>2</sup>.
- le deuxième objectif marque l'appui que tient à donner le Parlement européen à la généralisation de la régionalisation vis-à-vis de tous les États-membres n'ayant pas encore mis en oeuvre ce processus. Toutefois, cet appui est soumis au respect de la volonté des États et de leurs habitants, auxquels finalement il incombe de décider. Aussi, le Parlement européen souhaite ardemment un renforcement du processus de régionalisation, parce qu'il estime nécessaire la mise en place de structures administratives capables d'assurer la décentralisation et la démocratisation de certaines politiques communautaires, en commençant par la politique régionale.
- le troisième objectif est d'octroyer aux régions un minimum d'assise institutionnelle, de compétences, de moyens financiers. Ceci éviterait des régionalisations qui seraient essentiellement nominales et qui ne feraient que contribuer à l'apparition d'une nouvelle bureaucratie, frustrant ainsi les communautés régionales dans leur aspiration à l'autogouvernement.

Par cette dernière résolution de caractère purement politique et n'entraînant pas d'obligations juridiques, la Charte communautaire de la régionalisation peut permettre d'établir un

niveau de régionalisation relativement élevé, comparable à certains égards à celui caractérisant les Länder allemands, les communautés autonomes espagnoles dotées des compétences les plus larges, les régions italiennes à statut spécial et les régions et communautés culturelles belges, comme nous l'avons vu précédemment. Le texte de la Charte élaboré permet d'être accepté par l'ensemble des États-membres ayant chacun leur propre cadre juridique, malgré que les propositions aient été limitées en prévoyant des formules assez générales et en n'optant pas pour le niveau de compétences le plus élevé possible. Toutefois, à l'analyse détaillée du texte de la Charte, toute régionalisation plus poussée en termes de compétences et d'assise institutionnelle serait tout à fait acceptable.

En réalité, la Charte communautaire de la régionalisation se veut comme :

- un point de référence pour les États, les régions, les partis politiques, l'opinion publique en général.
- une base sur laquelle pourrait se fonder ultérieurement un texte de caractère juridique. Celui-ci serait susceptible à terme de transformer en dispositions impératives certaines des idées ne constituant actuellement que de simples recommandations.

Sur le plan strictement juridique, on peut songer à une future révision des Traités de base de la Communauté, ou à la conclusion d'une convention entre les États-membres. Cette Charte communautaire de la régionalisation semble représenter un nouveau pas dans la voie sur laquelle le Parlement européen s'est engagé quant à la reconnaissance et à la place qu'il entend accorder aux autorités régionales et locales dans les institutions et les politiques communautaires, comme nous le verrons plus loin. En fait, cette Charte vient renforcer :

- la Déclaration commune du Conseil de l'Europe, de la Commission des Communautés européennes, du

Parlement européen du 18 juin 1984, évoquant la nécessité d'associer les régions au processus de la Communauté économique européenne<sup>3</sup>.

- la Déclaration finale de la Conférence des régions de la Communauté économique européenne, ainsi que les pays candidats (Espagne, Portugal), du 25-27 janvier 1984 à Strasbourg<sup>4</sup>.
- la création du Conseil consultatif des collectivités régionales et locales<sup>5</sup>.

Ces trois points seront développés un peu plus loin, lors de l'étude de la représentation des régions et des communes dans la Communauté européenne. Or, on peut se poser la question de savoir si la définition de la «région» prend en compte tous les divers facteurs cités précédemment ?

Dans cette Charte communautaire de la régionalisation, il faut entendre par «région», un

territoire qui constitue géographiquement une entité propre ou un ensemble de territoires semblables dans lesquels il existe une certaine continuité ou dont la population possède certains éléments en commun et souhaite sauvegarder la spécificité qui en résulte et la développer afin de promouvoir le progrès culturel, social et économique<sup>6</sup>.

D'autre part, ce document spécifie tout au long de plusieurs chapitres, la définition, l'institutionnalisation et les frontières des régions ; les institutions des régions ; les compétences des régions ; les moyens financiers des régions ; la coopération transfrontalière interrégionale ; la participation des régions aux décisions des États-membres et de la Communauté européenne.

### Définition, institutionnalisation, frontières des régions

La définition de la région et de la régionalisation ayant déjà été longuement abordée précédemment, on peut simplement indiquer que pour chacune de ces entités régionales, pour qu'il y ait des «éléments communs», cela suppose l'existence d'une spécificité semblable dans le domaine de la culture, de la langue, de l'ethnie, donc d'une tradition historique. Cependant, ces «éléments communs» doivent également présenter des intérêts les liant à ceux-ci dans le domaine de l'économie et des transports au sein d'une même entité régionale. Le texte précise également que les États-membres de la Communauté européenne sont invités à institutionnaliser sur leur territoire des régions répondant au premier article (ou à les maintenir si elles existent).

Cette institutionnalisation des régions doit être régie dans le cadre de l'ordre juridique interne des États et prendre en considération : la volonté populaire, la tradition historique et la mise en place et le fonctionnement d'une administration efficace, apte à remplir ses fonctions. (ex : en matière de planification du développement économique, de l'aménagement du territoire, etc.).

Les régions doivent disposer de la personnalité juridique et les principes fondamentaux de cette institutionnalisation inscrits dans la Constitution. De plus, la volonté de la population sera prise en considération dans le tracé des frontières des régions. Ces frontières seront fixées afin de garantir un nombre minimum d'habitants et une superficie suffisante aux régions en tenant compte de leurs fonctions et rôles. Enfin, «des mécanismes démocratiques seront prévus», permettant de modifier les frontières régionales en fonction des circonstances au cours du temps, tout en tenant compte de la volonté de la population (participation ? initiatives populaires ? référendum ? cela n'est pas spécifié).

## Institutions des régions

Il est prévu que des statuts régionaux fixent les règles relatives aux institutions régionales (et «aux compétences dont celles-ci seront investies») selon des normes institutionnelles faisant partie de l'ordre juridique national. Une éventuelle réforme future du statut régional impliquera l'accord de l'État et des institutions des régions. Les régions seront dotées des institutions de base suivante : une assemblée régionale, un gouvernement régional et un président du gouvernement régional. Ces trois organes doivent posséder des attributions et des compétences propres.

### a) L'assemblée régionale

L'assemblée régionale serait élue au suffrage universel, libre, direct, égalitaire, secret, et pourra être dotée de pouvoirs législatifs, dans les limites prévues par la législation interne de chaque État-membre. De plus, elle exercera les pouvoirs définis dans le statut régional, dont le contrôle de l'exécutif régional et l'adoption du budget de la région.

### b) Le gouvernement régional

Le gouvernement régional devra assurer des fonctions exécutives et administratives, possèdera un président, et l'un ou l'autre seront responsables politiquement devant l'assemblée régionale. En outre, il disposera d'une administration, d'un personnel et d'un patrimoine lui étant propre.

### c) Le président du gouvernement régional

Le président du gouvernement régional sera élu directement par l'assemblée régionale ou par les membres du gouvernement régional (qui en feraient partie).

D'autre part, les statuts régionaux peuvent également prévoir la création d'autres organes régionaux tels que : conseils de

planification économique, conseils culturels, conseils sociaux, etc., investis d'une mission consultative, ou également appelés à contrôler l'exécutif. On peut remarquer que ces organes existent et fonctionnent déjà dans les États-membres de la Communauté européenne suivants : Allemagne fédérale, Belgique, Danemark, Espagne, France (en partie, car le Conseil régional, élu au suffrage universel, possède un caractère strictement délibérateur et non législatif), Italie, Pays-Bas. Le processus de la mise en place d'institutions régionales conjointement à la régionalisation des douze États-membres de la Communauté est trop récent pour plusieurs de ceux-ci et ne permet pas d'établir un «modèle».

### Compétences et tâches des régions

La Charte communautaire de la régionalisation prévoit que les régions puissent gérer elles-mêmes leurs propres affaires, et que celles disposant de pouvoirs législatifs seraient investies de trois types de compétences : des compétences totales : celles-ci permettent aux régions d'exercer un pouvoir législatif et exécutif, des compétences d'élaboration législative et d'exécution : celles-ci se fonderaient sur les lois nationales existantes et des compétences d'exécution. En outre, il est également prévu que les régions puissent disposer de compétences suffisantes : pour organiser leurs propres institutions, pour favoriser et structurer le développement économique régional et pour intervenir dans des matières relatives à des services personnalisables. Ces compétences devraient concerner principalement :

- la politique régionale.
- l'aménagement du territoire.
- le secteur de l'agriculture.
- les transports.
- les travaux publics.
- le tourisme et l'artisanat.
- la culture et l'enseignement.
- la santé et l'assistance sociale.
- l'eau.



- les sports.

Ces compétences s'exerceraient à part entière dans le cas de régions disposant d'un pouvoir législatif. Sous réserve des compétences attribuées aux institutions supranationales, ce pouvoir législatif serait exercé par les régions, et en fonction des pouvoirs de l'État, les compétences des régions seraient partagées avec l'État ou exercées conjointement. De même, certaines compétences particulières devant être exercées par l'État, seraient réglées et délimitées dans l'ordre juridique interne des États, ou préférablement par la Constitution.

Par ailleurs, afin d'éviter les incoordinations et les doubles emplois dans l'action des diverses administrations, les affaires qui relèvent de la compétence de l'État (ou qui s'y prêtent par leur nature) devraient être suivies lors de la mise en place régionale: aussi, dans le cadre du principe de la décentralisation, les régions devraient largement déléguer aux collectivités locales (sous ses diverses formes juridiques) et l'État devrait agir dans le même sens en faveur des régions.

Cette délégation d'attributions et de pouvoirs devrait favoriser la mise en place de mécanismes de concertation et de coopération. Ceux-ci seraient de caractère général et/ou sectoriel et s'effectueraient entre les autorités nationales et régionales devant permettre «d'éviter d'éventuels conflits d'intérêts et de coordonner l'activité de l'ensemble des administrations». Toutefois, il ne serait fait appel à ces mécanismes qu'en cas de nécessité afin d'éviter l'utilisation abusive de ces recours. Enfin, en cas de conflits de compétence entre l'État et la région (ou entre des régions), ceux-ci devraient être tranchés par des instances juridictionnelles indépendantes et extérieures aux deux parties, statuant au plus haut niveau. Conformément au droit interne des États et dans le respect des compétences des entités locales et aux principes de la «Charte européenne de l'autonomie locale», les États-membres de la Communauté européenne sont invités à signer et à ratifier cette Charte.

Comme nous pouvons le remarquer, le projet de proposition de résolution quant au rôle des régions s'inscrivant dans la politique régionale communautaire, dans le cadre de la Charte communautaire de la régionalisation, est très élaboré au niveau des textes, et prévoit également l'attribution de moyens financiers aux régions.

### Moyens financiers des régions

La Charte communautaire de la régionalisation prévoit donc que les régions puissent bénéficier de l'autonomie financière et disposer de ressources propres suffisantes afin de leur permettre «d'exercer pleinement leurs compétences». (Article 17).

Ces moyens financiers des régions peuvent être constitués principalement par des taxes et impôts régionaux, des impôts (dont l'État cèderait le produit intégralement ou partiellement), des surtaxes opérées sur des impôts d'État et des versements de l'État. Aussi, il convient que toutes ces sources financières puissent être réunies, et que deux d'entre elles contribuent à la formation des ressources régionales. D'autre part, les régions peuvent procéder ou collaborer au recouvrement, à la gestion et à la liquidation des taxes et impôts de l'État, par délégation de l'État. De plus, l'État et les régions devraient pouvoir assurer le fonctionnement de mécanismes de péréquation financière permettant de corriger la répartition inégale des ressources fiscales et les déséquilibres et les disparités entre les régions. Ces mécanismes peuvent fonctionner de l'État aux régions (verticaux) ou des régions entre elles - interrégionaux - (horizontaux). Ils doivent également répondre à des critères objectifs et s'inspirer du principe de la solidarité, afin d'essayer de maintenir des conditions de vie «homogènes» sur l'ensemble territorial.

Enfin, pour permettre de conserver l'autonomie régionale, les subventions de l'État doivent revêtir un caractère global pour les secteurs relevant de la compétence régionale afin d'éviter l'affectation de financement de projets déterminés par l'État

préalablement et unilatéralement. De même, une augmentation suffisante et simultanée de ses ressources budgétaires devrait accompagner toutes nouvelles délégations de compétences à la région, ainsi qu'un nouvel élargissement de ses compétences existantes. Il est également prévu une coopération transfrontalière interrégionale dans cette Charte communautaire de la régionalisation, fondée principalement sur la coordination des programmes de développement régional et des programmes d'action des régions limitrophes, l'établissement en commun de programmes transfrontaliers pour les zones les plus rapprochées des frontières et la création d'associations de coopérations entre les régions frontalières.

Aussi, la Commission des Communautés européennes et les États-membres (ne l'ayant pas encore fait) sont invités à signer et à ratifier la Convention-cadre européenne concernant ce domaine précis qu'est la coopération transfrontalière des collectivités territoriales<sup>7</sup>.

### Participation des régions aux décisions des États et de la Communauté européenne

La Charte communautaire de la régionalisation prévoit une participation active des régions aux décisions des États-membres et de la Communauté européenne, car elles sont les plus aptes à accomplir des tâches de l'État se déroulant sur leur espace territorial. De plus, elles ont le droit de participer à ces tâches. D'autre part, «cette participation doit être garantie par les institutions appropriées, constitutionnelles ou situées à l'échelon le plus élevé possible de la hiérarchie juridique». (Article 24, paragraphe 3).

Le principe du «régionalisme coopératif» doit être la pierre angulaire de ce processus participatif. Il doit être fondé sur un système de coordination horizontale (coopération interrégionale) se substituant aux traditionnelles structures verticales des États centralisateurs.

Concernant la participation active et concrète des régions aux décisions des États et de la Communauté européenne pour les affaires relevant de leurs compétences ou liées directement à leurs intérêts, le texte de la Charte communautaire prévoit :

- la présence de celles-ci lors de la définition de la position des États au sein des instances communautaires.
- la mise en place de mécanismes et de systèmes d'information rapide sur les projets communautaires par les États (si possible par l'institutionnalisation de la représentation des régions).
- la mise en place de mécanismes de concertation, sectorielle, souple, par les États et les régions, en vue d'apporter une réponse prompte de la part des régions à la Communauté européenne, en cas de consultation.
- le respect des opinions exprimées par les régions, par les États-membres, notamment dans leurs négociations au sein des instances communautaires.

Aussi, la répartition interne des compétences, donc des pouvoirs des régions, doit être respecté par les États, notamment dans le développement et la mise en oeuvre du droit et des politiques communautaires.

Par ailleurs, il est prévu que les régions participent aux travaux des organismes consultatifs, techniques et de gestion de la Communauté. Aussi, une place doit leur être réservée dans les délégations nationales si les questions à traiter se rapportent spécifiquement aux intérêts ou aux compétences des régions. La participation effective des régions au processus de régionalisation dans la Communauté sur le plan du développement économique, de l'aménagement du territoire, de l'organisation de l'opinion, afin d'améliorer la qualité des décisions apparaît nécessaire, car la région paraît plus proche sur le plan dimensionnel, décisionnel et de l'autorité, à l'esprit des administrés, que le niveau de l'État. Cette participation de la région pourrait contribuer à la démocratisation de la politique régionale dans la Communauté européenne.

### 6.1.2 La démocratisation de la politique régionale dans la Communauté européenne

La démocratisation de toute politique régionale implique, tant sur le plan national que communautaire :

- l'existence d'une véritable politique régionale démocratisée.
- la transparence du fonctionnement de cette politique régionale.
- la diffusion de l'information de cette politique régionale.
- l'existence de procédures publiques et démocratiques d'élaboration, de mise en oeuvre et de contrôle. Ceci nécessite la participation des collectivités locales et régionales à tous les niveaux.
- l'existence de régions dotées d'organes élus.

Ces divers points sont déjà acquis par de nombreux membres du Parlement européen, et pour notre part, nous y adhérons complètement.

De même, «la politique régionale ne peut réussir que si elle utilise les connaissances et les aptitudes des populations locales»<sup>8</sup>. Cette expression d'une conception politique audacieuse, permet d'introduire le problème de la démocratisation de la politique régionale, car en dépit des efforts accomplis, les disparités régionales entraînant des inégalités au sein de la Communauté européenne, s'accroissent d'année en année au lieu de se réduire. Aussi, l'on peut se poser la question : sur quoi reposerait une véritable politique régionale démocratisée ?

#### L'existence d'une véritable politique régionale démocratisée

Concernant la notion de région, nous n'y reviendrons pas car celle-ci est longuement détaillée au début de la présente étude. On pourrait la résumer brièvement par une entité géographique située

dans des frontières nationales et présentant des caractéristiques communes. Aussi, pour que des régions soient considérées comme «homogènes», elles doivent présenter un degré de développement comparable, des structures économiques communes et des traits sociaux et culturels, ainsi qu'un «mode de vie» semblables. Or, toutes ces régions ont en général un potentiel humain et matériel restant «inemployé», alors que les habitants de celles-ci ont droit au développement économique et à l'amélioration de leur niveau de vie, à l'émancipation et à la mise en valeur de leur identité politique. C'est donc dans le cadre d'une politique régionale conçue à la fois au plan national et au plan communautaire, que doit s'inscrire une politique qui soit doublement régionale : c'est-à-dire une politique régionale «par et pour les régions».

La mise en oeuvre d'une politique régionale «démocratisée» ne repose pas uniquement sur des réformes de caractère institutionnel et administratif, surtout si celles-ci doivent apporter une réponse à un désir pressant de développement ou atténuer un mauvais fonctionnement du système étatique en l'absence de coordination au plan régional, d'autant plus que le terme «démocratisation» possède un contenu différent dans chaque État-membre de la Communauté européenne. En réalité, cette mise en oeuvre d'une politique régionale «démocratisée» devrait reposer sur l'aptitude que chaque société possède de faire progresser le développement de l'espace qu'elle occupe, par l'intermédiaire de procédures démocratiques de participation et de contrôle populaire et à ne pas résumer en une simple opération technique incombant à des experts et instances compétents, l'idée de ce projet régional, lequel serait au coeur même du concept de démocratisation de la politique régionale. La condition de la réussite de ce projet régional repose surtout sur l'exercice d'une activité politique des individus (quelle qu'elle soit) basée sur un terrain de confrontation et de synthèse démocratiques où la recherche du consensus le plus large possible doit être envisagée.

#### a) Au niveau des États-membres

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les différences du revenu par habitant connaissent des écarts de plus en plus croissants dans les diverses régions de la Communauté. Or les problèmes régionaux considérés au plan national diffèrent d'intensité dans chacun des pays de la Communauté et la plupart des États-membres mènent des politiques destinées à coordonner le développement de leurs différentes régions, et à soutenir leurs régions les plus défavorisées ou en déclin. Ces différentes politiques sont conduites à des degrés divers (politique d'aides régionales, de programmation régionale, d'aménagement du territoire, etc.) et l'on ne décrira pas ici chacune de ces politiques. Toutefois, ces politiques ont le mérite d'exister, quelles que soient les méthodes et les moyens, et les disparités régionales ne s'accroissent que peu à peu malgré que la crise économique frappe davantage les régions moins développées. L'important ici, est d'en examiner le «caractère démocratique».

Le centre de décision en matière de développement régional devrait se déplacer vers les régions afin d'accentuer le rôle des régions dans la politique régionale, ce qui ne serait pas incompatibles avec la cohésion nationale de chacun des États-membres. Engager un processus d'un tel déplacement ne signifierait pas d'adopter une voie menant à la destruction de l'unité de l'État. En fait, un tel transfert se traduirait par la recherche d'une nouvelle synthèse démocratique entre pouvoir central et autonomies locales. Ceci permettrait de faire progresser le développement et garantir la participation des individus à la prise de décision.

#### b) Au niveau communautaire

On ne peut détailler ici la position des collectivités locales et régionales européennes concernant l'existence d'une véritable politique régionale au niveau communautaire, en raison de la dimension restreinte de la présente étude. Celle-ci pourrait faire l'objet d'une étude ultérieure. Toutefois, on peut rappeler ce que nous

avons remarqué précédemment : d'une part, il n'existe pas assez de coordination entre les politiques régionales nationales et la politique régionale communautaire et d'autre part, il est nécessaire d'apporter une efficacité accrue des interventions en faveur du développement et du soutien de l'activité économique. Cette carence traduit certainement le manque de participation des partenaires économiques et sociaux, vu également les déceptions et les réserves soulevées par la politique régionale communautaire, telle qu'elle est actuellement mise en oeuvre.

### La transparence du fonctionnement de cette politique régionale

La réussite de la politique régionale communautaire tient d'une part, au rôle très important que peuvent jouer les collectivités territoriales, et d'autre part, à la transparence du fonctionnement de cette politique régionale. La forme de participation des collectivités locales et régionales à la politique régionale communautaire la plus efficiente et efficace semble celle qui consiste à établir une liaison directe entre ces dernières et les institutions de la Communauté européenne, commission et Parlement notamment.

#### a) Au niveau des États-membres

Lorsqu'au niveau des États-membres, des procédures publiques d'élaboration et de mise en oeuvre de la politique régionale sont prévues, la transparence du fonctionnement de cette politique et l'information de celle-ci semblent acquises, tout au moins au niveau des élus régionaux. Or, il n'en est pas de même nécessairement pour les citoyens concernés par les décisions prises dans le cadre de la politique régionale, où certaines disparités régionales se transforment en problème politique dès l'instant où l'on prend conscience de leurs conséquences fâcheuses sur le cadre de vie immédiat de tous les jours. Ainsi, les différences enregistrées en matière de revenus, d'infrastructures et services sociaux (éducation, communications, santé, énergie, etc.) et d'exercice garanti des droits



de l'homme contemporain (au travail, dans une sphère culturelle) incitent à rattraper les retards accumulés en surmontant les disparités régionales, qui impliquent une revendication à la participation aux choix de développement. Celle-ci prend alors l'allure d'une contestation de ces mêmes choix, mettant parfois en péril la prospérité de nombreuses catégories socio-professionnelles. Aussi, la transparence du fonctionnement de la politique régionale permettrait souvent cette contestation.

b)        Au niveau communautaire

Actuellement, la participation des collectivités locales et régionales à la politique régionale communautaire est encore mal assurée, et c'est là principalement, que se pose la question de la transparence du fonctionnement de cette politique régionale et de la diffusion de l'information.

La diffusion de l'information de cette politique régionale

Tout individu a le droit d'être informé des activités des organes régionaux et de recevoir une information pluraliste sur les problèmes fondamentaux. Ceci est la condition non seulement de son adhésion mais également de sa participation active aux choix et aux décisions.

a)        Au niveau des États-membres

Dans certains pays, l'information dépend des choix du pouvoir central, avec toutes les conséquences que cela peut entraîner. Aussi, il paraît évident qu'un individu responsable est un individu informé, et dès lors, il est en mesure de choisir après la connaissance et la confrontation des divers points de vue. L'utilisation des moyens de communication de masse peut conduire à l'accentuation des disparités en matière de développement et à des nouvelles formes de dépendance politique et culturelle. Inversement, l'utilisation de ces moyens de communication de masse et la diffusion de l'information permettent l'efflorescence des activités

démocratiques, le renforcement de l'identité régionale, le progrès dans les efforts de développement dans tous les domaines de la créativité sociale. Aussi, l'apparition de l'informatique dans notre société, est de nature à transformer profondément les actuels modèles de civilisation, et d'influencer soit positivement soit négativement, la conscience sociale ainsi que les rapports «pouvoir/société» dans chacun des États-membres de la Communauté.

b)        Au niveau communautaire

Les techniques modernes de communication et la technologie créent de nouvelles possibilités de participation aux décisions et aux contrôles : la mise sur pied de banques de données dans les régions conjointement avec une politique de contrôle démocratique des mécanismes de collecte de l'information dans le cadre de la politique régionale et notamment grâce au renforcement du fonctionnement des chaînes télévisées régionales permettrait d'assurer le pluralisme de cette politique ainsi que la circulation de toutes les idées. On peut imaginer la participation d'un individu lors des décisions importantes de caractère régional et local, à partir de son récepteur de télévision, où il pourrait tout en assistant à des débats d'une assemblée grâce à son écran, presser sur un bouton en liaison avec le réseau des télécommunications aboutissant au lieu de ces débats, et fournir ainsi un «vote», ou un taux de participation sur certaines questions. L'électronique ici, permettrait d'obtenir quasi-instantanément des informations en vue d'une prise de décision, d'un ajustement d'une politique, le degré d'intérêt et de participation des individus, ceci au niveau de la Communauté.

L'existence de procédures publiques et démocratiques d'élaboration, de mise en oeuvre et de contrôle

Celles-ci nécessitent tout d'abord la participation des collectivités locales et régionales à tous les niveaux, donc une démocratisation de la politique régionale. Aussi, ces procédures

doivent à tous les stades, prendre en compte les principaux partenaires de la politique régionale que sont les régions.

a)      Au niveau des États-membres

On peut noter que tous les États-membres ne possèdent pas de telles procédures et que dans un État fédéral comme l'Allemagne, la puissance publique est détenue à l'origine par les Länder. Or, l'État fédéral (l'État central) détient uniquement les droits et devoirs que lui confèrent expressément la Constitution. Aussi, dans ce cadre, la mise en oeuvre de la politique de développement économique régional est de la compétence exclusive des Länder. Par ailleurs, la programmation nécessaire à la mise en oeuvre de ces politiques est établie en commun par l'État fédéral et les Länder pour la durée de la programmation financière. La participation des Parlements (fédéral et des Länder) à l'élaboration des programmes régionaux est assurée car chaque Länder soumet à ce Parlement, sa contribution au programme.

En France, les procédures de la politique régionale se sont profondément démocratisées depuis la loi du 2 mars 1982. Le rôle de la région est réaffirmé depuis cette année dans la planification, notamment par la réforme de la planification et l'institution de la planification décentralisée<sup>9</sup>. Désormais, cette nouvelle planification s'appuie sur un plan de la Nation, sur 26 plans régionaux et sur des contrats passés entre l'État et les régions avec les collectivités territoriales. Les régions sont libres de procéder aux consultations qu'elles estiment souhaitables et déterminent librement leur plan régional pour la durée du plan de la Nation (5 ans).

Toutefois, la consultation des départements, des comités économiques et sociaux et des partenaires économiques et sociaux de la région sont imposés par la loi. Les consultations nécessaires à l'élaboration du plan national sont conduites par une Commission nationale de planification, et c'est à son niveau qu'intervient la coordination entre plans régionaux et plan de la Nation. Concernant

l'exécution des plans régionaux, une procédure contractuelle existe et garantit la participation de l'État central et des régions à la mise en oeuvre des programmes. Concernant le contrôle de l'exécution de ces plans, chaque année un rapport est déposé sur les bureaux de l'Assemblée nationale à la session de printemps. Toutes les procédures publiques d'élaboration, de mise en oeuvre et de contrôle des programmes régionaux et de définition des régions assistées dans le cadre de la politique régionale ne sont pas nécessairement aussi claires dans tous les États-membres, que ces deux exemples énoncés précédemment pour l'Allemagne fédérale et la France.

b)        Au niveau communautaire

Concernant la politique régionale communautaire, de telles procédures n'existent pas car le Traité de Rome ne considère pas les collectivités locales et régionales comme des interlocuteurs des institutions européennes, et seuls les États centraux sont pris en compte. Néanmoins, les collectivités territoriales de la Communauté ne cessent de rappeler depuis le début de la construction européenne par le biais de leurs organisations représentatives, que celle-ci ne pourrait se faire sans les populations de la Communauté, c'est-à-dire sans leurs représentants les plus proches : les institutions locales et régionales. La participation des collectivités locales et régionales à la politique régionale de la Communauté a fait l'objet d'une lente évolution, car on peut remarquer que les entités régionales sont des partenaires de la politique régionale communautaire que dans certains États-membres. Au Royaume-Uni par exemple, les programmes de développement régional présentés à la Communauté à Bruxelles, sont préparés en liaison avec les comtés. D'autre part, ils sont soumis pour consultation aux comtés concernés s'ils sont établis par les ministères compétents. Le projet final complet présentant les programmes de développement régional, malgré que la responsabilité de la finalisation des documents appartient aux ministères régionaux, est soumis aux associations nationales des pouvoirs locaux britanniques qui peuvent encore l'amender. Par contre, en France, trois régions seulement (Grand Sud-Ouest :

Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon), concernées par une intervention du FEDER, Section hors-quota, sont consultées sur l'affectation du financement communautaire.

Par ailleurs, en Italie, seules les régions du Mezzogiorno peuvent bénéficier du FEDER et le programme pour le Mezzogiorno est élaboré par le ministère compétent après consultation du Comité des représentants des régions méridionales, celui-ci étant une institution officielle. Les dernières propositions de la Commission prévoient des actions spécifiques du FEDER en dehors du Mezzogiorno : aussi, les régions du Nord et du Centre, concernées par ces actions, peuvent élaborer le programme de développement régional prévu par le règlement du FEDER. Enfin, dans d'autres pays, les régions ne sont pas réellement consultées, même de façon partielle.

D'ores et déjà, on peut indiquer que la situation a considérablement évolué, car les premiers règlements instituant le FEDER proposés par la Commission et adoptés par les Gouvernements ne mentionnaient même pas les collectivités locales et régionales comme partenaires de la politique régionale communautaire. Depuis 1985, la Commission dans sa proposition de révision du FEDER, reconnaît le rôle éminemment important que peuvent jouer les collectivités territoriales dans la réussite de la politique régionale communautaire. Aussi, il convient que les collectivités territoriales européennes, avec le soutien du Parlement européen, puisse mettre tout en oeuvre pour que cette participation soit reconnue dans tous les textes concernant la politique régionale communautaire. L'élaboration de la Charte communautaire de la régionalisation dans le cadre de la politique régionale, que nous avons étudiée précédemment, va dans ce sens et devrait contribuer à la reconnaissance de cette participation des régions dans les procédures publiques et démocratiques d'élaboration, de mise en oeuvre et de contrôle de cette politique régionale dans la Communauté européenne.

On peut également mentionner une autre forme possible de participation des collectivités locales et régionales à la politique régionale communautaire et qui consiste à établir une liaison directe entre ces dernières et les institutions de la Communauté, commission et Parlement notamment.

### Davantage de relations entre les institutions européennes et les représentations régionales

En effet, sur un plan purement formel, les régions et la Communauté européenne n'entretiennent que depuis peu de temps, des relations directes entre elles<sup>10</sup>. Il faudra donc attendre une certaine période afin de pouvoir tester l'efficacité de ces rapports<sup>11</sup>. Par ailleurs, les Traités européens parlent des régions, mais seulement en tant que parties du territoire communautaire où une politique spécifique peut être appliquée et non comme des institutions régionales. Ceci se confirme au niveau des faits, car toute la politique régionale transite par les États, qu'il s'agisse de la programmation régionale, la coordination des aides régionales des États et des demandes ou des octrois des concours financiers européens à finalité régionale. Toutefois, les règlements et décisions de la Commission ou du Conseil sont applicables à tous les habitants de la Communauté, donc également aux régions, alors que les signataires des Traités européens sont les États. D'autre part, malgré que l'on puisse imaginer une institutionnalisation des relations entre la Communauté européenne et les régions, et à terme un renforcement de celles-ci, les régions (en tant qu'institutions régionales), sont très diverses et existent pour différentes raisons dans les États-membres de la Communauté, comme nous l'avons vu déjà précédemment. Celle-ci comprend des États fédérés en République fédérale allemande ou des régions autonomes en Italie ou en Espagne, jusqu'à de simples comtés au Danemark ou des provinces aux Pays-Bas. Le degré de compétence de ces institutions régionales reste très variable, mais malgré que les régions puissent posséder des pouvoirs en matière économique, elles n'échappent pas à l'arbitrage de l'État.

D'autre part, le fait que le pouvoir ne s'exercerait plus au plan des communautés nationales aux dimensions réduites, mais au niveau d'un vaste territoire, comparable à celui des grandes Puissances, poserait plusieurs problèmes :

- la démocratie se réalise d'autant plus mal qu'elle s'exerce sur un territoire plus étendu. On pourrait presque schématiser en écrivant ceci : la qualité de la démocratie est inversement proportionnelle à la dimension de la communauté sur laquelle elle s'exerce.
- les organisations non étatiques jouissant de délégations de pouvoirs étendus sont obligées de conserver des institutions faisant une large place aux représentants des États, instruits par leur gouvernement. Aussi, celles-ci sont incapables de fournir des structures d'accueil démocratiques à l'exercice de ces pouvoirs.
- la division verticale du pouvoir dans tous les États fédéraux rompt l'unité du contrôle démocratique et en affaiblit l'exercice. Aussi, un citoyen qui voudrait jouer un rôle dans le processus de décision, ne sait pas ce qu'il doit entreprendre pour y parvenir et se trouve en face de mécanismes complexes qui le dépassent, ne sachant souvent ni quel est le lieu où les décisions se prennent, ni quels sont les canaux qu'il pourrait utiliser pour les influencer. Les autorités politiques elles-mêmes jouent de cette complexité.
- les Communautés ont été mises en place au bénéfice d'attributions ponctuelles de compétence et ont tendance à les exercer d'une manière très complète en tentant de régler une matière jusque dans ses plus petits détails. Afin de sauvegarder un minimum de démocratie dans un ensemble fédéral (ou confédéral), les organes centraux devraient se limiter le plus souvent possible à fournir un cadre assez large à la solution des problèmes, en laissant aux entités territoriales plus réduites, le soin d'édicter du droit complémentaire et d'en assurer

l'exécution. Le lien entre la démocratie et le fédéralisme apparaît à ce niveau.

- les États nationaux ont perdu leurs pouvoirs d'intervention et de contrôle dans des secteurs entiers de l'économie dans le système communautaire, ceci au profit des entreprises privées. Avec la réalisation du marché commun, les États ont perdu la plupart de leurs moyens d'intervention et certains instruments, comme la planification, les mesures de politique monétaire, voire la politique régionale au niveau national que ceux-ci ont conservés, perdent pratiquement toute leur efficacité.

Actuellement, les régions ne disposent pas de pouvoirs en matière de relations extérieures. Aussi, les régions n'ayant pas de pouvoirs en matière internationale et les Traités européens ignorant les régions, le point de passage obligé des relations entre la Communauté européenne et les régions est constitué par les représentations permanentes des États-membres auprès des Communautés européennes. Dès lors, s'il existe des relations entre les régions et la Communauté européenne, celles-ci dépendent, non pas de l'exécutif européen, mais de la Constitution des États-membres associant ou non les régions dans leur politique nationale. De plus, l'on ne doit pas perdre de vue le Parlement européen dans ce «triangle» régions-États-Communauté, car depuis qu'il est élu au suffrage universel direct, il constitue de fait une certaine forme de représentation régionale, malgré qu'il n'est pas le véritable pouvoir législatif européen et que son rôle soit limité, et que sa représentation passe nécessairement par les appareils politiques nationaux et non par des représentants «ethniques» régionaux.

Néanmoins, si l'élaboration d'une véritable politique régionale et sa démocratisation peuvent être une solution au problème régional dans la Communauté européenne, il convient de mettre en place une véritable régionalisation qui tienne compte de l'existence du régionalisme, de tenir compte de l'existence d'authentiques régions, dotées d'organes élus démocratiquement et représentées au Parlement européen et de faire participer



activement les régions à l'élaboration et aux décisions les concernant. Ceci est largement développé au cours de la seconde section du présent chapitre.

## **6.2 POUR UNE MEILLEURE POLITIQUE RÉGIONALE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE RÉUSSIE ET FACTEUR D'INTÉGRATION : LE RÉGIONALISME ET LA RÉGIONALISATION**

En fait, malgré qu'il soit nécessaire de développer largement les relations entre les institutions européennes et les représentations régionales, il semble que l'on a pas suffisamment pris en compte les aspirations de la «base», c'est-à-dire le régionalisme, que ce soit au sein du processus d'intégration de la Communauté ou dans certaines tentatives de la régionalisation. Or, la régionalisation pourrait se traduire par l'établissement et le renforcement de collectivités territoriales sur une dimension spatiale importante, se situant à un niveau précédant immédiatement le Gouvernement central. Dans ce cadre, la notion de collectivité territoriale doit être définie comme une entité située entre le Gouvernement central et le niveau des collectivités locales, et pourrait représenter la volonté de substituer la région à la nation. Toutefois, la mise en application de la politique régionale communautaire, si elle tient compte de la régionalisation des États-membres, il n'en est pas de même pour le régionalisme. Le régionalisme pourrait se traduire par une tendance à promouvoir le développement de la vie et de l'organisation régionale en tenant compte de l'aspiration régionaliste qui semble trouver sa force dans la juxtaposition de deux composantes : la conscience d'une communauté d'intérêts et l'aspiration à participer à la gestion de ses intérêts propres.

Aussi, dans cette optique, le régionalisme pourrait représenter une tendance à ne considérer que les intérêts particuliers d'une région afin de créer un équilibre envers les excès d'un État ou d'une Communauté, dont l'inefficacité procède souvent du

gigantisme. Le terme même de régionalisme sous-entend «l'esprit de région, de localité» : il postule la valorisation de circonscriptions géographiques plus étroites (donc de collectivités humaines plus réduites). Cette doctrine peut reposer sur le principe de favoriser des groupements régionaux conformes aux divisions imposées par la géographie et l'histoire des contrées, au sein d'une même nation. Le régionalisme contient trois composantes essentielles qui représentent en même temps sa dynamique: la langue, l'ethnie, l'action qui défend et se réclame de ces deux facteurs; le mouvement régionaliste. Cette résurgence des minorités régionales et du régionalisme dans la vie culturelle et politique s'est développée spontanément et en marge de la régionalisation (administrative et économique) depuis une vingtaine d'années.

#### **6.2.1 La mise en oeuvre d'une véritable régionalisation tenant compte de l'existence du régionalisme**

L'exposé précédent concernant le choix difficile qu'ont eu à faire les États au cours de l'histoire entre leur régionalisation ou l'intégration dans la Communauté européenne, les raisons influentes qui les ont conduit à se régionaliser puis à pratiquer la régionalisation (selon des facteurs historiques, économiques, culturels-linguistiques et ethniques-, politiques, administratifs, etc.) montrent qu'aucun découpage territorial régional n'est satisfaisant puisqu'il n'a pas tenu compte de la «base» (Les États ne l'ont même pas consultée...), c'est-à-dire le régionalisme, d'une part, et que les critères pris en compte sont variables d'un État à l'autre (et que la notion même de région n'a pas la même signification pour les États) d'autre part. Aussi, le régionalisme doit nécessairement être pris en compte dans la poursuite du processus d'intégration de la Communauté européenne.

## L'intégration de la Communauté européenne ne peut se réaliser sans le régionalisme

Jusqu'à présent, le régionalisme a été ignoré dans tout processus d'intégration de la Communauté européenne. Aussi, la prise en compte de l'existence de ce mouvement, principalement grâce aux facteurs linguistiques (langues régionales), ethniques (peuples et nations régionales), politiques (aspirations des mouvements régionalistes, qu'elles soient culturelles et politiques), redonnerait vie aux régions, les stimulerait car ces peuples se sentiraient davantage concernés, provoquerait une émulation entre elles. Dès lors, afin de mieux les discerner, il conviendrait de délimiter ces «régions-Nations» par ces facteurs linguistiques et ethniques, car ceci favoriserait leur intégration.

### a) La prise en compte du facteur linguistique

La délimitation d'un groupe linguistique est à double sens : il est à la fois philologique et géographique.

#### La délimitation philologique

Les dialectes et patois morcellent à la fois les langues et estompent les grandes divisions linguistiques. Autrement dit, on peut distinguer des langues régionales (provençal, gènois, bas allemand, gâelique, etc.) des langues nationales (français, italien, allemand, anglais, etc.). Le critère linguistique révèle deux qualités : il est le plus clair et le plus riche de sens ; il procure un découpage relativement simple, contenant des zones plurilingues pour les régions mêlées, mais toujours précis. Toutes les langues régionales sont une des composantes des différentes cultures et il y a un engouement certain pour les langues régionales. Ainsi, W. Kuijpers, ancien député au Parlement européen, estime que quarante millions d'habitants de la Communauté sur les 320 millions (soit 10 % de la population totale de celle-ci), se servent d'une langue non officielle de la Communauté, sans compter la population immigrée<sup>12</sup>.

Pour notre part, à l'analyse des documents réalisée dans un travail de recherche conjoint à celui-ci, nous estimons que ce nombre peut être porté à une fois et demi, c'est-à-dire, qu'il y aurait actuellement soixante millions d'habitants de la Communauté européenne, qui parleraient une langue régionale quotidiennement<sup>13</sup>.

Malgré qu'il soit difficile de définir ce qu'est une langue (en raison de l'imprécision des limites entre les différents parlers), on peut distinguer le patois (forme linguistique strictement locale), le dialecte (forme linguistique à l'échelle d'une province), la langue (système voulu consciemment comme tel et généralement lié à l'idée de nation-entité régionale ou entité nationale au sens étatique). Dans la Communauté européenne, parmi les langues régionales parlées aujourd'hui, on peut distinguer : le grec moderne (éventuellement le grec ancien), l'italien, l'albanais, l'espagnol ou castillan, le catalan, le basque, le galicien, le portugais, les parlers d'Oc (provençal, occitan, gascon), les parlers d'Oïl (picard, wallon), le français, le corse, le breton, le haut-allemand, le bas-allemand, l'alsacien, le néerlandais, le flamand, le romanche, l'ombrien, l'osque, l'anglais, le gallois, le gaélique, l'irlandais, le manx, le bretonique, le cornique, l'écossais, le danois, le frison, le slovaque, le tchèque, le slovène, le croate, etc. On peut observer à la carte suivante, la répartition géographique des langues régionales (ou langues moins répandues) dans la Communauté européenne. La délimitation philologique des langues appelle également une délimitation géographique.

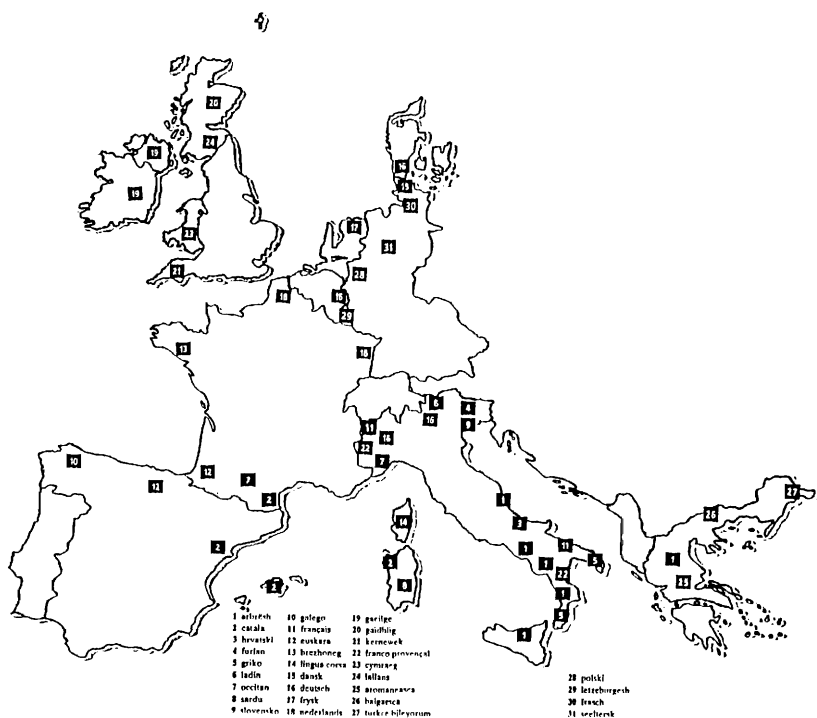
### La délimitation géographique

Le problème de la délimitation géographique n'est pas spécial aux groupes linguistiques et il revêt la plus grande importance pratique en vue d'une éventuelle autodétermination.

Une distinction fondamentale différencie et oppose les groupes compacts et les groupes dispersés. Les premiers se laissent facilement cerner car on peut en tracer sur la carte les contours exacts

## CARTE 3

### L'UNITÉ DANS LA DIVERSITÉ : LES LANGUES MOINS RÉPANDUES DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE



Source : Bureau européen pour les langues moins répandues.  
Baile Atha Cliath 2, Irlande, 1988.

(commune par commune ou en sacrifiant toutes limites administratives pour plus de précision). Les seconds exigent à la fois une délimitation des contours extrêmes et une mesure de densité. Ici, la langue ne garde sa raison d'être qu'en ouvrant sur une collectivité et l'éveil des esprits pourrait être favorisé par l'utilisation du bilinguisme ou du trilinguisme. Ceci pourrait être généralisé vu les progrès accomplis par la linguistique générale actuelle d'une part, et les moyens modernes de communications et de télécommunications d'autre part. Ainsi, on pourrait imaginer pour les régions demandant le respect, le développement et l'enseignement de leurs langues et cultures régionales : la langue maternelle régionale (catalan, frison, gallois, etc.) de base, enseignée conjointement avec deux ou trois autres langues officielles de la Communauté (anglais, français, espagnol, allemand, etc.) dans les établissements primaires et secondaires régionaux. Une communauté régionale s'intégrerait mieux dans la Communauté européenne car elle se sentirait davantage concernée par cette dernière, par le respect réciproque des deux entités : Communauté-région.

Toutefois, le développement et l'enseignement des langues régionales n'est possible que grâce à l'adhésion et la contribution des populations régionales en question au sein de la C.E.E. Aussi, les facteurs politiques et administratifs jouent toujours un grand rôle car le problème se présente sous des jours forts différents selon que la langue régionale est ou non officiellement consacrée, qu'elle figure à titre obligatoire ou simplement facultatif dans les programmes scolaires, selon que l'ethnie régionale concernée dispose ou non des attributs de la puissance publique (en matière d'octroi des droits politiques, par exemple). La langue apparaît aujourd'hui de plus en plus comme le signe marquant et l'expression même de la conscience ethnique. Chaque revendication linguistique repose sur un contexte historique et géographique particulier, et de ce fait est intimement lié au facteur ethnique.

## b) La prise en compte du facteur ethnique

«L'ethnie est une collectivité présentant certains caractères distinctifs communs de langue, de culture ou de civilisation»<sup>14</sup>. «L'ethnie, c'est le peuple, en tant que l'on cherche à le considérer par rapport à des origines raciales supposées sinon pures du moins assez homogènes»<sup>15</sup>. La conscience du particularisme ethnique fait rarement défaut : elle éclate au contact des communautés voisines. Aussi, ce qui manque pour susciter le sentiment communautaire (sur le plan de la Communauté européenne) c'est la juste appréciation et la valorisation de ce patrimoine. Certaines ethnies souhaitent ardemment leur sortie de l'État, alors que d'autres se contenteraient du fédéralisme ou de l'autonomie, et d'autres encore ne posent absolument pas le problème des structures politiques et administratives, mais réclament simplement des droits linguistiques. Aussi, la science des ethnies ne peut ignorer le fait biologique d'autant plus que ce dernier a une portée psychologique.

### La délimitation biologique

La révélation du facteur hématologique fait ressortir certaines corrélations au plan ethnique, mis en évidence par des travaux de L. Bourdel et J. Genevay<sup>16</sup>. Leurs travaux mettent en évidence des corrélations entre les sangs et les tempéraments à l'échelle individuelle et collective grâce à une méthode permettant de calculer une formule hématologique spécifique pour chaque nation et la définissant. Il ressort de cette étude, qu'une comparaison méthodique des «cartes d'identité» hématologiques des peuples fait ressortir d'assez strictes corrélations avec les variations de tempéraments. Cette mise en évidence des corrélations avec les variations de tempéraments analysées par L. Bourdel apporte une technique précieuse de notation ethnique, pour des groupes ethniques, régionaux ou des peuples. Toutefois, des facteurs accidentels d'ordre historique empêchent la carte des souverainetés d'épouser exactement celle des ethnotypes mais de larges coïncidences sont observées et s'avèrent toujours bénéfiques.

## Les aspirations ethniques

Le contenu et la force des aspirations ethniques peuvent être saisis par divers procédés dont les principaux sont le sondage d'opinion et le référendum. Le sondage d'opinion réclame des précautions et de l'adresse car il s'agit de faire appel à toutes les ressources de la technique psychologique. Il sera nécessaire de bien évaluer le vouloir et le souhait profond d'une ethnie et son expression, afin d'obtenir une vision exacte des aspirations de cette ethnie. L'interprétation des résultats du sondage d'opinion devra tenir compte de l'objectif des questions et de leurs cibles. Le référendum est sans doute le moyen le plus simple de sonder une ethnie et l'histoire nous montre que les référendums ethniques ne participent en rien à l'investigation scientifique ou à la décision politique, et sont le plus souvent de pure ratification. Les élections constituent la plus utile des sources d'information car elles offrent l'avantage de «clicher» une opinion réfléchie et de tenter d'en établir la stabilité : le sentiment ou le choix change certainement en force et en qualité selon les époques et les circonstances. Les fluctuations de la volonté populaire et son instabilité s'observent dans tous les domaines. Les principaux groupes ethniques existants dans chacun des pays de l'Europe de l'Ouest ont été étudiés largement par divers auteurs, dont G. Héraud, A. Marc, M. Bologne, R. Lafont, etc. La force des aspirations ethniques liée au désir de pratiquer dans certains cas la langue régionale tout en recherchant ses racines provinciales, ont engendré des mouvements régionalistes provenant de la base, guidé par divers facteurs socio-économiques. Ces mouvements régionalistes préconisent avant tout, le régionalisme.

- c) La prise en compte des aspirations des mouvements régionalistes

Les mouvements régionalistes ne sont pas récents et il y a eu de tout temps une opposition dialectique entre région et État central. Curieusement, ces mouvements régionalistes ne se posent pas en défenseur d'une région, mais plutôt d'une minorité nationale et



conçoivent les rapports de cette nation avec la nation de tutelle (espagnole, italienne, française) comme des rapports de peuple à peuple.

D'une manière un peu schématique, on pourrait dire que les régions prospères, c'est-à-dire riches, n'ont pas de mouvements régionalistes, et qu'ils sont engendrés par les «régions de crise», les régions pauvres. Aussi, l'on ne pourra s'étonner de la superposition de certains caractères : régions excentrées, langues régionales vivaces, mouvements régionalistes plus importants. La communauté régionale s'estime plus capable à gérer ses affaires parce qu'elle considère être la mieux apte à les connaître, à les comprendre, à les diriger et à défendre l'intérêt local, que l'État considéré comme gigantesque et lointain. En réalité, l'État n'a pas la dimension adéquate pour résoudre avec efficacité et efficacie les problèmes propres des communautés régionales, et les mouvements régionalistes sont une façon pour la région de protester contre le sort qui lui est fait au sein du pays et qu'elle estime injuste :

- exode des jeunes.
- sous-emploi et chômage.
- disparité des revenus entre la région «centre» de l'État et la région «périphérique» où s'exprime cette tendance au régionalisme.
- perte d'identité culturelle.
- fuite des élites à qui l'État n'offre pas de responsabilités au niveau régional.
- manque de répartition équitable des tâches des pouvoirs publics entre l'administration centrale et le niveau communal, où cependant un échelon de regroupement et de coordination est nécessaire.

Le développement des mouvements régionalistes se concrétise davantage dans les régions marquées à la fois par l'existence d'une langue propre et par des problèmes économiques importants. Leurs activités deviennent ardentes dans les revendications locales ne

trouvant pas d'accueil dans les partis politiques organisés ou dans les syndicats.

Par ailleurs, les étiquettes de «gauche» ou de «droite» ne doivent pas être apposées systématiquement aux mouvements régionalistes, car en réalité ils sont ignorés la plupart du temps par les partis nationaux qui les considèrent comme des fauteurs de troubles ou des utopistes. En réalité, les partis traditionnels n'accordent pas suffisamment de place en partie au problème régional comme nous le verrons plus loin, alors que les mouvements régionalistes se sont développés. Or, comme les grands partis des deux principales tendances (gauche-droite) ne les reconnaissent pas, ils ne parviennent pas à obtenir une audience sur leur plan national. Parfois, la classe politique s'approprie de certains thèmes régionalistes en vue «d'accroître une audience» et de «conquérir du pouvoir». Dans cette optique, elle pourra jouer certaines cartes dans le jeu de la régionalisation. En fait, l'insertion des mouvements régionalistes dans les partis politiques traditionnels pourvus d'une doctrine cohérente et d'une solide organisation n'est guère facilitée, d'autant plus qu'ils présentent souvent dans leurs revendications un caractère flou, parfois extrémiste, ou encore ambigu politiquement.

L'étude des principaux mouvements régionalistes de la Communauté européenne pouvant avoir une influence sur l'attitude des acteurs politiques au Parlement européen, fait l'objet d'une section au cours de la seconde partie du présent travail. Celle-ci nous a paru nécessaire car ils existent, ont parfois de l'influence sur la vie locale et régionale même si c'est «sous-jacent», et le fait qu'ils se regroupent au sein d'associations culturelles et/ou politiques, démontrent l'existence d'aspirations profondes, culturelles, face à l'Europe que l'on cherche à leur imposer. On en veut pour preuve, le fort taux d'abstention aux élections européennes de juin 1989 !

Le régionalisme existant depuis plusieurs décennies ne peut rester méconnu puisqu'il représente un mouvement issu du «bas», émanant de la base populaire avec des aspirations culturelles,

locales, régionales. Jusqu'à présent, ces mouvements sont sous-estimés, ignorés, voire méprisés par les sphères d'en «haut», alors que le régionalisme pourrait être une solution partielle à l'intégration économique et politique de la Communauté européenne. Cependant, ce mouvement issu du «bas» ne peut refuser d'emblée un autre mouvement issu du «haut» : la régionalisation.

### L'intégration de la Communauté européenne ne peut se réaliser sans la régionalisation

Dans cette optique, la régionalisation et l'intégration européennes ne constituent pas des processus opposés, mais complémentaires, et la réussite d'une intégration européenne parfaite implique qu'elle repose essentiellement sur des facteurs d'ordre économique et politique ainsi que culturel. En effet, tous ces facteurs expliquent ce que la régionalisation peut apporter à l'intégration économique, politique et culturelle de la Communauté européenne.

- a) Les facteurs d'ordre économique contribuant à l'intégration dans le cadre de la régionalisation

De multiples facteurs d'ordre économique militent en faveur de la régionalisation car celle-ci permet :

- d'inscrire le concept de développement dans un cadre territorial précis, évitant une schématisation de celui-là.
- d'ajuster l'activité publique à son objectif, évitant ainsi un manque de coordination des activités économiques des différents ministères et organismes publics, rencontré habituellement.
- de stimuler le développement économique incombant aux divers gouvernements régionaux, ou élus locaux et régionaux.
- d'instaurer un climat économique favorable à l'implantation d'entreprises, permettant ainsi de

mobiliser d'importantes ressources financières en vue du développement régional.

- d'obtenir une efficacité économique accrue grâce à une meilleure adaptation de la répartition des ressources aux véritables désirs des citoyens. Ces derniers peuvent s'exprimer par le canal de mécanismes de participation adéquats lors des processus de planification et d'exécution des programmes de développement régional.
- d'élaborer des programmes de développement régional de «grande qualité» et mieux adaptés aux réalités.
- de stimuler la création de mécanismes de péréquation tendant à réduire les déséquilibres économiques entre les régions d'un même État. Aussi, les régions défavorisées des États fédéraux et des États décentralisés bénéficient de flux financiers interrégionaux<sup>17</sup>.
- de faciliter l'élaboration et la mise en oeuvre de la politique régionale communautaire, notamment les projets basés sur le développement des potentialités endogènes des régions.
- de favoriser le lancement d'activités productives et la création d'organismes permanents de développement régional, tenant compte des orientations souhaitées par la Communauté européenne dans le cadre de la politique régionale.
- de favoriser la coopération transfrontalière lorsque les États prévoient des accords dans le cadre de programmes interrégionaux entre différents pays.

Aussi, la régionalisation permet d'être un facteur d'émulation et de collaboration entre des gouvernements régionaux renforçant ainsi l'efficacité économique. Celle-ci justifie également l'existence d'une pluralité de «centres de production de biens publics» et d'élaboration de stratégies de développement, car à l'époque actuelle, le risque de sur-développement, et de sur-population des zones centrales grandit, la régionalisation et la décentralisation apparaissent comme indispensables à la protection

de l'environnement et de la qualité de la vie<sup>18</sup>. Par ailleurs, de multiples facteurs d'ordre politique militent également en faveur de la régionalisation.

b) Les facteurs d'ordre politique contribuant à l'intégration dans le cadre de la régionalisation

Les principaux facteurs d'ordre politique militant en faveur de la généralisation et du renforcement de la régionalisation dans l'ensemble de la Communauté européenne permettent :

- de répondre aux aspirations légitimes de participation, d'auto-gestion et d'autogouvernement des différentes collectivités humaines existant à l'intérieur des États-membres de la Communauté européenne. Le cadre de la régionalisation ne donnerait pas aux citoyens l'impression d'être cantonnés dans un rôle secondaire ou d'être soumis aux ordres d'un État unitaire et centralisateur.
- à la multiplicité des initiatives et des préoccupations populaires de s'exprimer au lieu d'être étouffées par des structures centrales éloignées des réalités locales.
- de stimuler l'élargissement et la diversification de la politique d'incitations régionales.
- de favoriser la participation effective de la population aux politiques mises en oeuvre dans les divers domaines la concernant.
- de favoriser l'émergence de personnalités locales appelées à jouer un rôle de direction.
- de coordonner les politiques sectorielles développées dans un domaine bien déterminé.
- de créer des instruments politiques au service des intérêts de la région.
- enfin, une représentation appropriée des intérêts légitimes de la communauté régionale, évitant ainsi que des groupes de pression soient les seuls à pouvoir exercer

une influence sur la prise de décision à l'échelle nationale.

Ces divers facteurs d'ordre politique militant en faveur de la régionalisation peuvent être complétés par des facteurs d'ordre strictement culturel.

- c) Les facteurs d'ordre culturel contribuant à l'intégration dans le cadre de la régionalisation

Plusieurs facteurs d'ordre culturel militent en faveur de la régionalisation car celle-ci permet :

- le développement des langues minoritaires et régionales ainsi que celui des traditions culturelles et de la créativité régionale.
- de promouvoir la culture régionale dans le cadre d'un développement régional intégré.
- d'intégrer les différentes cultures et civilisations des peuples, sans les exclure. En effet, les peuples ayant réussi à intégrer différentes cultures et civilisations, ont acquis le plus haut niveau de bien-être et de qualité de vie.
- d'adapter au milieu naturel et culturel, le concept de développement car ce dernier présente des applications multiformes.
- de régénérer la vie économique et culturelle de la région : l'élite intellectuelle régionale ne devrait plus émigrer vers le pouvoir central.
- de constituer une entité régionale appropriée à l'expression des souhaits propres de ses habitants. Ceci concernerait aussi bien la décision de créer des services publics que les caractéristiques que les habitants souhaitent leur attribuer.

Ces quelques facteurs d'ordre culturel favorables à l'instauration ou au renforcement d'une régionalisation plus appropriée ou adéquate

au cadre régional permettrait de raffermir le régionalisme et les mouvements régionalistes ayant été étouffés. En effet, face au mouvement régionaliste, l'État peut reconnaître l'identité régionale d'une région, territoire considéré comme homogène... par l'État, et prendre les mesures nécessaires afin que les régions participent à la gestion de leurs affaires : c'est la régionalisation. Le cadre régional convenant parfaitement à la planification du développement de services tels que l'éducation, les transports, les sports, l'emploi, etc., inscrit dans l'optique de la régionalisation, cette dernière créerait une nouvelle donnée politique pour l'expression des régionalismes.

En conclusion, nous pouvons considérer que la région est le niveau d'équilibre entre une trop grande dispersion et la concentration plutôt paralysante des instances nationales. Sur le plan du développement économique et de la réduction des déséquilibres territoriaux, la régionalisation constitue certainement un facteur positif. Celle-ci est particulièrement nécessaire dans les zones défavorisées, car elle permettrait par un regroupement des efforts et des moyens, de défendre et de sauvegarder les intérêts des populations pauvres aux plans national et européen. Toutefois, il serait utopique d'établir une relation de cause à effet entre la régionalisation et le développement économique : le développement serait dû à une multitude de facteurs, parmi lesquels la régionalisation (ou le fédéralisme) n'est pas le plus marquant. La régionalisation permet de motiver et de coordonner les énergies pour le bien-être de tous, sans provoquer une déperdition d'énergie. L'analyse historique des États fédéraux montre que leur niveau économique est généralement élevé, malgré que l'expérience des États décentralisés soit actuellement trop courte pour permettre de tirer des conclusions définitives. La régionalisation est donc un moyen d'éviter deux dangers majeurs : d'une part, «l'apoplexie» au niveau central, et d'autre part, «la paralysie» aux niveaux périphériques<sup>19</sup>.

En réalité, la convergence des deux modèles, celui des États fédéraux et celui des États décentralisés, incite à s'y référer en l'absence d'un «modèle idéal» : sur le plan strictement économique,

afin que la régionalisation puisse produire des effets positifs, il conviendrait d'éviter la création et la prolifération d'organes dépourvus de pouvoirs, et sans base financière solide, car une telle situation engendrerait de nouvelles bureaucraties d'efficacité. De plus, si le processus d'intégration économique se poursuit et se renforce en 1993, qu'en adviendra-t-il de la régionalisation engagée parmi les différents États-membres? Se poursuivra-t-elle ? Se définira-t-elle de la même manière qu'auparavant ?

Conformément aux résolutions du Conseil de l'Europe, la régionalisation pourrait se définir comme suit<sup>20</sup> :

- c'est l'établissement et le renforcement de collectivités territoriales sur une dimension spatiale importante, se situant à un niveau précédant immédiatement le gouvernement central.
- c'est «l'attribution à ces collectivités territoriales, d'un vaste éventail de pouvoirs régionaux, dans le cadre duquel les collectivités peuvent agir en toute autonomie et disposer de grandes possibilités de participation. Il s'agit notamment des domaines suivants : aménagement du territoire et planification économique, politique culturelle, ainsi que mise en place et promotion des équipements nécessaires à la communauté régionale».
- c'est «un haut degré d'intégration entre les administrations nationales existantes à un niveau analogue et les entités de gouvernement régional de niveau supérieur, ainsi que la délégation de certains pouvoirs du gouvernement central à ces entités».
- c'est «la création d'assemblées représentatives élues directement, participant sans intermédiaire au processus de prise de décision et dotées en propre d'un appareil administratif adéquat».
- c'est «l'attribution de pouvoirs législatifs».
- enfin, c'est «l'octroi de pouvoirs budgétaires indépendants, incluant la participation aux recettes fiscales»<sup>21</sup>.



Aussi, la notion d'une collectivité territoriale doit être définie comme une entité située entre le niveau des collectivités locales et le gouvernement central. Pour de multiples raisons, la régionalisation peut être envisagée sous différents aspects mais son dénominateur commun peut se résumer par le désir d'autogouvernement de communautés ayant le sentiment d'une même appartenance, malgré que des motifs économiques tels que la planification du développement économique ou l'aménagement du territoire jouent un rôle croissant depuis les dernières décennies, tout en n'étant pas la motivation principale.

La régionalisation crée certainement une nouvelle donnée politique pour l'expression des régionalismes car elle comporte sans aucun doute des avantages politiques. Elle constitue également un facteur de promotion du développement régional.

#### **6.2.2 L'existence d'authentiques régions dotées d'organes élus démocratiquement et représentées au Parlement européen**

Tout au début de notre étude, nous avons tenté de montrer que la notion de région peut varier selon des conditions physiques (facteurs géologique, géographique, naturel), des conditions humaines (facteurs historique, culturel ou sociologique - linguistique et ethnique -, économique), des conditions politiques (facteurs géopolitique, politique, administratif) et que cette notion est elle-même très variable d'un État à l'autre dans la Communauté européenne. Ceci est apparu clairement dans l'analyse de la régionalisation des États-membres de la Communauté. En effet, l'Allemagne fédérale est une fédération sans régions, la région est «une et diverse» et ne possède pas le même contenu en Italie ou en France. De même, l'Espagne et la Belgique se composent de «communautés et de régions». Et l'on pourrait multiplier les exemples. Aussi, ces unités de base que sont les régions dans la construction de l'édifice européen devrait être redéfinies territorialement, pour ensuite se gouverner librement et élire leur Assemblée et leur exécutif, diriger leurs propres finances, etc., bref

fonctionner grâce à une certaine autonomie régionale. De plus, elles seraient représentées à l'échelon européen par des «délégués ethniques». Ceci fait l'objet de la fin de notre étude.

### La création d'authentiques régions par un redécoupage régional

Comme nous avons pu le remarquer précédemment, les diverses conceptions de la région et de la régionalisation se définissent selon la nature du problème envisagé. Rappelons que la notion de région reste ambiguë : «un territoire de dimension moyenne susceptible d'être déterminé géographiquement et qui est considéré comme homogène»<sup>22</sup>.

Divers facteurs d'ordre géologique, géographique, historique, culturel ou sociologique, économique, politique, administratif, etc., permettent de définir d'une certaine manière la notion de région. Cette dernière apparaît extrêmement diverse dans l'ensemble des pays étudiés. Toutefois, on peut y déceler une constante essentielle, mais rarement mise en valeur explicitement : par delà la diversité de leurs dénominations officielles et de leurs compétences, les pays, régions, communautés, cantons ont hérité d'un découpage imposé, soit par une occupation étrangère (cas de la République fédérale allemande, de la Belgique, de l'Italie, - voire de la Suisse -), soit par le pouvoir central (départements en France, provinces en Espagne et en Italie), souvent au détriment des réalités historiques, géographiques, humaines, culturelles (langues et ethnies). Toutes ces entités ont en commun d'avoir été généralement privées, lors de leur création, du pouvoir d'autodéfinition de leur territoire, du pouvoir d'auto-affirmation de leur culture dans la plupart des cas, leur ôtant tout pouvoir d'auto-organisation et d'auto-gestion.

Dès lors, on assiste à une situation inextricable et diversifiée où un régime uniforme est imposé pour toutes les régions de la France (à l'exception de la Corse) ; un système prévoyant la possibilité d'élaborer un statut «à la carte» fonctionne non

seulement en Italie mais également en Espagne ; un système dédouble les institutions entre communautés et régions en Belgique ; une organisation de l'État partage distinctement les compétences de l'État fédéral et celles des États fédérés en Allemagne fédérale ; une tradition historique impose une centralisation excessive au Royaume-Uni, en Irlande et en Grèce ; des régions ne sont délimitées que pour régler des problèmes administratifs et de planification au Danemark, aux Pays-Bas, au Portugal. Aussi, dans cet enchevêtrement de notions et de concepts de «région» basés non seulement sur des conditions physiques, humaines, politiques, ou propres à chacun des États-membres de la Communauté européenne, il convient de clarifier d'abord la conception que l'on a de la «région», ensuite la nature du problème à résoudre, avant de tenter un éventuel découpage régional.

a) La redéfinition du terme de «région»

La participation régionale aux délibérations et aux décisions varie considérablement à l'intérieur des États composant la Communauté européenne, et elle est pratiquement inexistante chez certains. L'une des raisons de cette diversité est que le terme «région» recouvre des réalités différentes et il est devenu un terme commode pour désigner les groupements humains, institutionnels ou non (comme ceux d'État ou de Nation) afin d'éviter d'employer d'autres termes en usage. En effet, et comme on a pu le constater à travers cette étude, dans certains cas, le terme «région» permet de recouvrir la permanence d'identités nationales, historiques ou culturelles, et le plus souvent les deux, qui ont survécu, bien qu'elles aient, (à une époque parfois relativement récente) perdu le rang d'État. (Exemple : Savoie, Ecosse, Bretagne, Corse, etc.). Dans d'autres cas, il permet de recouvrir la permanence ou l'émergence de «nations» qui sont à la recherche d'une unité institutionnelle et politique, même si cette unité ne s'est encore jamais concrétisée à l'époque contemporaine par la création d'un État capable d'en rassembler les diverses composantes. (Exemple : Flandre, Pays-Basque, Catalogne, Alsace, Pays de Galles, etc.).

Dans d'autres cas encore, (sans doute les plus nombreux), le terme de «région» recouvre de simples unités économiques ou administratives, instituées autant pour la commodité de services d'État que pour répondre aux désirs de populations locales à la poursuite d'une «décentralisation» que rend de plus en plus nécessaire les complexités de la vie et de l'administration contemporaines. Ces dernières «régions», existantes ou à créer, sont basées sur des éléments variables, et dont le caractère évolutif doit pouvoir s'affirmer, alors que les premières reposent sur des réalités beaucoup plus profondes et durables.

De même, le terme de «région» n'a pas la même signification pour un «régionaliste», ou un «séparatiste», ou encore un «autonomiste» appartenant aux «régions» de la première catégorie, et pour le simple décentralisateur (fonctionnaire ou citoyen) appartenant à celles de la seconde. Ainsi, le premier pense «autonomisme» ou même «nationalisme» alors que le second pense décentralisation ou régionalisation. Or, comme nous l'avons vu précédemment, l'on ne doit pas confondre régionalisme, aspiration profonde reposant sur des bases souvent anciennes, et régionalisation, simple remède technique devisé et imposé par le sommet. Par ailleurs, il semble qu'il ne peut y avoir des «régions» vivantes et conformes à l'ordre démocratique s'il n'y a pas régionalisme et "sentiment régional" vivace pour les animer.

- b) Un découpage régional satisfaisant pour une dimension optimale et la prise en compte de l'existence des communautés humaines-culturelles : initiatives populaires et référendum ?

Tout découpage régional devrait avoir pour «postulat», le rapprochement des habitants des centres de décision politique et économique, et de réduire l'espace territorial où ils vivent à des proportions humaines, à une grandeur nature qu'il n'aurait jamais dû dépasser tout en tenant compte d'une solidarité certaine de communauté humaine. Pour déterminer cette grandeur nature et son appréciation dans la définition de la taille optimale des futures

«régions-États-Nations» de l'Europe, on doit avant tout se garder de critères trop absolus. En effet, il ne s'agit pas de dénombrer les hommes et les richesses, ni de les répartir arbitrairement entre des unités territoriales non moins arbitraires. Aussi, la dimension des unités politiques et administratives, comme des circonscriptions économiques, de la commune à la base jusqu'à la fédération «au sommet», doit dépendre des fonctions que l'on attend d'elles. Dès lors, la taille de ces «entités régionales» ne seront sans doute pas identiques sur l'ensemble de l'espace territorial de l'Europe, et ne posséderont pas le même nombre d'habitants. La dimension optimale pourra alors varier selon une infinité de facteurs qui vont de la situation géographique à la protection ethnique, de l'histoire à l'économie et à la démographie, de massifs ou «ensembles» géologiques (en tenant compte donc du sous-sol, et peut-être de certaines «richesses naturelles») à la localisation géopolitique (centre/périphéricité, situation proche d'une zone stratégique ou de défense pour l'édifice communautaire)<sup>23</sup>.

Aussi, comment déterminer ces futures «régions-États-Nations» de l'Europe ? Selon quels critères seraient-elles délimitées et découpées ? Les véritables difficultés apparaissent à ce niveau car il ne s'agit pas de faire oeuvre de géométrie et de s'efforcer (comme jadis les Constituants), de délimiter des carrés d'une certaine superficie ou des zones de population sensiblement égales : il s'agit «d'administrer au mieux la réalité». On ne peut également imposer aux hommes et aux peuples un «plan venu d'en-haut», conçu en dehors d'eux, et sans qu'ils n'aient été appelés à en débattre. De plus, on doit rester objectif, si possible ne pas privilégier certains facteurs (d'ordre administratif et politique) afin de ne pas engager de polémique à l'issue douteuse..., ou mener un combat sans issue...

Dès lors, la création de ces «régions-États-Nations» ne se fera pas sans bousculer des habitudes et heurter des situations acquises<sup>24</sup>. En fait, les Européens ne sont pas seuls à la recherche de circonscriptions administratives ou de régions économiques nouvelles. Il suffit d'observer les événements mondiaux, que ce soit

en U.R.S.S., dans les pays de l'Europe de l'Est, en Afrique, en Amérique Latine, en Asie, etc. Tous les peuples, veulent retrouver le visage et l'âme de leurs patries concrètes, celles de chair et de sang et ne peuvent plus se contenter d'un découpage artificiel comme l'est celui de la France en départements, de l'Allemagne en «Gau», de la Grande-Bretagne en «counties», etc., ni non plus de la froideur inhumaine d'une quelconque région économique, voire géographique. Aussi, l'économie peut certes entrer en ligne de compte lorsqu'il s'agirait de définir et de délimiter de futures «régions-États-Nations» de l'Europe, mais elle doit rester à sa place, qui est celle d'être au service de l'homme (et non l'inverse !), car ses données sont infiniment variables dans le temps. Dès lors, ce sont les facteurs humains dont l'on devrait en premier lieu tenir compte, et tenir pour critères secondaires des facteurs tels que géologique, géographique ou historique.

En d'autres termes, on devrait tenir compte des réalités ethniques et des langues (régionales !), de l'histoire et de la géographie, voire même de l'origine et du sang, si l'on souhaite réellement une délimitation des futures «régions-États-Nations» de l'Europe (ou d'autres «régions» dans le Monde !). En fait, il s'agit de concilier tous ces impératifs et de décider au mieux, en fonction de tous, sur l'initiative et sous le contrôle des intéressés eux-mêmes. Aussi, pour chacun d'eux, le critère utilisé pourrait être différent, telle «région-État-Nation» se définissant plus particulièrement par la langue et l'ethnie, telle autre par la situation géographique, telle autre encore par un massif géologique, ou encore par les données économiques ou démographiques.

### Le facteur géologique

L'analyse de la structure retient les phénomènes d'origine externe et les phénomènes d'origine interne. Aussi, le facteur géologique est déjà au départ délicat à utiliser. En effet, si la création de «régions géologiques» est relativement aisée, la concordance avec des «régions culturelles» (ethniques et linguistiques) ne l'est peut-être pas (il faudrait le vérifier), et celle

avec des «régions administratives» l'est beaucoup moins. Aussi, les «régions géologiques» peuvent être observées par la stratigraphie, la lithologie, ou la tectonique. Cette analyse est difficile à réaliser à partir des cartes topographiques et géologiques existantes, mais devrait être plus aisée par l'utilisation d'un support informatique.

En fait, un choix de critères géologiques déterminants dans l'élaboration et la création «d'authentiques régions» en Europe paraît, a priori, difficile à découvrir, car une étude géologique complète entraînerait également l'étude, du relief, de l'hydrographie, du paysage, du climat, de la végétation, voire de l'occupation du sol, bref également d'une étude géographique. Ces études pourraient être réalisées par des personnes très qualifiées, d'autant plus que le critère géographique pourrait être déterminant dans certains cas.

### Le facteur géographique

La géographie, «description systématique et scientifique de l'état actuel de la Terre, autrement dit de la planète à la surface de laquelle vivent les hommes»<sup>25</sup>, permet d'analyser différents types d'unités qui peuvent également reposer sur des grands types de reliefs terrestres se superposant souvent sur des grandes unités structurales (socles, bassins sédimentaires, montagnes plissées et faillées, volcans, etc.). Or la géographie est une discipline difficile à définir quant à son objet et quant à son contenu car on peut distinguer la géographie physique, économique, humaine, politique, historique, mathématique. Aussi, sur le plan purement géographique, la région pourrait ne représenter qu'une étendue qui se différencie du reste du territoire grâce à certaines caractéristiques qui lui sont particulières. Dès lors, cette première notion retenue et si on laisse de côté la notion administrative, le facteur «naturel» transparaît. Aussi, les frontières de régions naturelles ou géographiques peuvent être établies en fonction d'indices résumant la nature du sol, le climat et l'hydrographie. Toutefois, un problème de pondération se posera, dont l'importance est mise en lumière par trois méthodes mathématiques fondamentales : celle des indices

fixes, celle des indices spéciaux et celle des nuages de points. Cette dernière méthode (nuages de points) nous semble la plus objective car elle pose et résoud en grande partie le problème de la pondération (méthode vectorielle des nuages de points).

### Le facteur culturel : ethnique et linguistique

L'ethnie et la langue (régionale !) semblent pouvoir jouer un rôle primordial dans leur délimitation territoriale. En effet, des régions économiques pures risquent de ne pas avoir un contenu affectif suffisant et de ne pouvoir provoquer un attachement humain. À l'inverse, un patriotisme local et régional, une vie locale et régionale intense, éveillent l'appartenance à une «région-Nation», qu'il suffit d'élever au niveau d'État (État fédéré, comme les Länder allemand) pour qu'elle puisse participer pleinement à l'édifice communautaire et faire entendre sa voix. Aussi, les peuples caractérisés (et ils sont nombreux !, mais leur nombre n'excède jamais celui du nombre de «régions administratives»), les anciennes nations et patries doivent y retrouver la vie et l'activité que les grands États centralisés se sont efforcés de tarir pour satisfaire au mythe de leur indivisibilité et leur goût d'impérialisme hégémonique. Loin d'être éliminé, le patriotisme local et régional doit être renforcé et cultivé : il est le seul moyen de donner vie aux composantes de l'Europe. Il existe une identité culturelle (ethnique-linguistique) propre non aux États-Nations comme on pourrait le penser, mais plutôt propre aux régions qui composent les États-membres de la Communauté européenne. L'unité de l'Europe ne pourra se réaliser que dans le respect de la diversité et des différences des peuples (au sens ethnique) qui la composent, car à l'heure de la Communauté de 1993, on ne devrait plus parler «d'identité nationale» mais «d'identités régionales» aux multiples richesses culturelles (langues, arts populaires, musiques, etc.).

L'abondance de «l'héritage culturel européen» repose en fait sur sa diversité, et non sur une certaine unité. Dès lors, la sauvegarde du patrimoine culturel européen semble devoir passer désormais par celle des cultures régionales (et donc des peuples, au



sens ethnique) afin de tenter de coordonner cette diversité culturelle régionale au lieu de vouloir imposer une unité (culturelle, linguistique, etc.) coûte que coûte d'une part, et d'éviter d'être «envahi» par des modes culturels d'Outre-Atlantique d'autre part : l'identité collective européenne ne devrait plus se refléter dans une identité nationale mais plutôt dans une identité régionale. Il ne s'agit donc plus de supprimer les nations, mais au contraire de les réanimer (celles que les États unitaires ont voulu faire disparaître par l'absorption et l'assimilation) en les emmenant vers l'achèvement suprême qui est celui d'accession au rang d'État. Ces Nations ne sont cependant pas inséparables d'un certain substrat ethnique (même si elles sont dans une certaine mesure le produit de l'histoire) qui se traduit en général par des origines et une langue différentes, des traditions - us et coutumes - ou une religion distinctes, un tempérament particulier, bref des particularismes permettant de les différencier.

Si l'Europe tend aujourd'hui vers l'unité, les particularismes ethniques ne s'y sont cependant jamais manifestés avec tant de force. Aussi, la prise en compte du facteur ethnique et du facteur linguistique apparaît de plus en plus nécessaire pour l'élaboration et la création «d'authentiques régions» en Europe, d'autant plus que la délimitation biologique par le facteur hématologique est aisée au plan ethnique, que les aspirations ethniques sont souvent connues mais qu'elles peuvent être révélées grâce à des initiatives populaires et le référendum, la délimitation philologique des langues régionales procure un découpage relativement simple, la délimitation géographique n'est pas propre aux groupes linguistiques mais présente une grande importance pratique en vue d'une éventuelle autodétermination, rejoignant ainsi la mise en évidence des aspirations ethniques possibles au cours d'un référendum.

Nous n'exposerons pas ici les méthodes mathématiques possibles pour l'évaluation numérique de l'affinité ou de la similarité existant entre des unités (ou groupes) et l'ordonnance de celles-ci sur la base de leurs affinités, permettant ainsi

l'élaboration et la création «d'authentiques régions», sur des critères objectifs (et non politiques !) acceptables par tous. Ce que l'on peut savoir, c'est qu'elles existent et que leurs applications pratiques issues de théories mathématiques permettant de délimiter les «régions» d'une façon plus rigoureuse au niveau territorial, et de mesurer ainsi l'écart entre la régionalisation issue de la théorie et celle existante actuellement parmi les divers États européens est prévue dans un autre travail de recherche. Enfin, le facteur géopolitique ne doit pas être ignoré car il permet de déterminer l'importance que revêtent certaines régions quant à leur localisation.

### Le facteur géopolitique

Le facteur géopolitique suppose l'existence de rapports de forces dans les diverses régions face à un hypothétique agresseur. Toutefois, actuellement, vu le processus engagé depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale dans l'édifice de la Communauté européenne, on présume que l'un des États-membres n'imaginera pas de tenter une agression ou une hégémonie envers d'autres membres. L'ouvrage communautaire est trop avancé et la tentative serait fragile (même si la «guerre militaire» semble totalement dépassée de nos jours, vu les capacités et moyens financiers, techniques, humains, logistiques, nécessaires, et que la «guerre économique» paraît plus aisée et rentable, - les Japonais l'ont compris car ils n'investissent pas dans une armée nationale mais concentrent leurs efforts dans l'exportation de produits ! -) on ne reste pas à l'abri de tentatives extérieures, qu'elles viennent de l'Est ou du Sud. Aussi, certaines régions périphériques qui pourraient présenter des faiblesses d'ordre géographique (relief, chaîne montagneuse facile d'accès, fleuves, etc.), qu'elles soient maritimes ou non, devraient faire l'objet d'attentions particulières lors de leur élaboration, afin de renforcer ces faiblesses par des moyens techniques, logistiques, humains, etc. C'est en ce sens que le facteur géopolitique apparaît non négligeable.

En définitive, il semble nécessaire de redéfinir clairement le terme de «région» pour ensuite élaborer et créer «d'authentiques régions». Ce processus de régionalisation, tenant compte de l'existence du régionalisme, devrait reposer sur divers facteurs influents (ethniques, linguistiques, économiques, géographiques, etc.) et utiliser des méthodes mathématiques élaborées, telles que «l'analyse des données», «la théorie des sous-ensembles flous», «la taxinomie numérique floue», grâce à un support informatique. Plus concrètement, la taxinomie numérique floue permet l'évaluation numérique de l'affinité ou de la similarité existant entre des unités taxonomiques et l'ordonnance de celles-ci sur la base de leurs affinités. Pour parvenir à un résultat dans cette évaluation numérique, nécessitant une classification soit par agrégation, soit par division, soit encore, l'association de ces deux méthodes, il conviendra de choisir des descripteurs et des indicateurs locaux et régionaux (ou de les élaborer). Cette méthode a pour avantage de ne pas privilégier ou de ne pas donner un caractère politique susceptible de créer une polémique. Elle est et reste objective. La difficulté fondamentale réside dans le choix et/ou l'élaboration des facteurs influents (exemple : géologique, géographique, naturel, historique ?, culturel ou sociologique - ethnique et linguistique -, économique, géopolitique, administratif, démographique, etc.).

- c) Le fédéralisme : issue politique possible de la solution conjointe du régionalisme et de la régionalisation ?

La constitution d'un fédéralisme européen original pourrait être basée sur une «prise de conscience régionale» laquelle reposerait sur le facteur ethnique<sup>26</sup>. Aussi, un plan détaillé, pays par pays apparaît nécessaire afin de mettre en évidence les régions où l'on pourrait résoudre les problèmes des différentes identités méconnues. Lorsqu'une population manifeste une volonté collective pour se séparer de celle du reste de l'État où elle réside, des normes juridiques précises peuvent être utilisées pour ce cas<sup>27</sup> mais de nombreuses difficultés surgissent lorsqu'on est en présence de collectivités non nationales (exemples : Basque, Occitane, Catalane, etc.) ou des «fragments des peuples» (exemples des

groupes linguistiques : Occitans du Piémont, Grecs en Calabre, Albanais du Molise, etc.). Or, jusqu'à présent, les États n'ont jamais cherché à protéger les «régions» où il existe des communautés ethniques et linguistiques «fragmentaires», en prenant notamment en considération ces facteurs primordiaux, dans la conduite de leurs destins. (En Italie, cela n'a pas lieu dans la Constitution concernant les régions à «statut ordinaire»). Le destin de celles-ci dépend en réalité de la politique régionaliste de chaque État. Aussi, une carte de l'Europe imaginée par les fédéralistes concernant la division de celle-ci par régions serait très utile.

Toutefois, un projet de régions d'Europe dans une optique de fédéralisme européen, fondé essentiellement sur le facteur ethnique et/ou linguistique ne serait guère soutenable, de même que ne l'est pas celui de la Communauté économique européenne de fonder les régions sur les seules réalités (inégalités et disparités) économiques ! En effet, il serait aberrant que les régions «une fois libérées» ne deviennent des «mini-États-Nations» et ne reproduiraient à une échelle plus réduite les absurdités de l'État-Nation, dotées notamment d'une force de frappe, de bombes à neutrons, de leurs monnaies respectives, etc. De même, on ne peut constituer des régions où les facteurs économiques ou autres prévaudraient, et on pense en particulier à une région définie par ses fonctions. Certes, si l'on souhaite réellement construire une Europe fédérale, constituée et fédérée par des régions de type nouveau, (et que l'on puisse sauvegarder les communautés menacées des régions), on peut considérer les facteurs ethnico-linguistiques comme prioritaires, mais pas uniques ni essentiels ! Dès lors, si les facteurs ethnico-linguistiques sont prioritaires, l'économie devrait essayer de leur être complémentaire, et non vice-versa. Le projet n'est pas aisé à réaliser et la préoccupation principale du «programmeur et de l'organisateur» de l'Europe fédérale future, est de tenter de sauvegarder les langues et cultures (même si la population est réduite) car c'est la richesse et le patrimoine même de l'Europe qui sont en jeu !

De même, les régions nouvelles que l'on pourrait faire naître sur les territoires situés aux deux côtés d'une frontière nationale actuelle, (régions créées par une nécessité économique), au 1er janvier 1993, ces frontières seront abolies par l'Acte unique européen, et ces régions pourraient bien être un exemple valable pour une solution des problèmes ethnico-linguistiques. Aussi, si l'on souhaite la création de vraies régions en Europe, il faut dès à présent tenir compte de l'existence d'authentiques régions et mettre en oeuvre une véritable politique régionaliste dirigée non plus par les États mais par un organe communautaire. La richesse de la culture européenne réside dans l'unité de ses diversités linguistiques et culturelles.

Une véritable autonomie régionale conjointement à la décentralisation grâce à un transfert de pouvoirs et de compétences aux régions : solution politique et technique à l'intégration des régions

On peut constater une internationalisation dans presque tous les domaines de la vie publique au sein de la communauté mondiale au cours des dernières décennies. Autrefois, l'État qui cadrait la plupart du temps le monde économique et financier s'est trouvé dépassé, notamment par les progrès de la technologie. Ce processus s'est concrétisé structurellement sous la forme de sociétés multinationales, d'organisations gouvernementales internationales et de groupes de pression transnationaux et supranationaux. Parallèlement à cette évolution, une toute autre croissance d'échelle s'est produite à des niveaux inférieurs et a mis en éveil les groupes ethniques, et plus généralement le régionalisme. Ceux-ci en appellent au droit à la différence, à une nouvelle répartition des pouvoirs, voire des richesses (extraites et/ou produites sur leurs propres sols dont ils sont originaires), à l'aspiration, à l'autonomie, au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (concept qui trouve de plus en plus d'écho sur la scène internationale), etc. Certains ont voulu faire croire que ces deux courants étaient contradictoires, alors qu'ils sont complémentaires, mais tous deux mettent en cause certains aspects fondamentaux de «l'État-Nation» traditionnel.

Or, au moment de l'intégration européenne, et plus particulièrement de l'intégration de la Communauté européenne, et l'existence d'une prolifération d'organismes internationaux de type confédéral, plusieurs États ont encore des difficultés à se déposséder de certaines compétences qui leur sont réservées jusqu'à présent, et cela pose davantage de problèmes et de réticences lorsque des régions nouvellement autonomes, se manifestent également. En effet, dans de nombreux États, tels que la Belgique, l'Espagne, l'Italie, les nouvelles «régions autonomes» qui se sont établies comme nous l'avons vu précédemment, couvrent plusieurs domaines qui relèvent en même temps des compétences d'organisations internationales, dont la Communauté européenne. Dès lors, les gouvernements de ces États se trouvent véritablement pris dans un «étau» car chacun légifère, décrète, ordonne de son côté. Pourtant, cette situation pourrait se simplifier considérablement si les instances de la Communauté européenne et les autorités compétentes des «régions autonomes» travaillaient ensemble aux nombreux problèmes qui se posent. Malheureusement, ceci semble se heurter au principe de l'exclusivité des relations internationales avancé par les États. Dès lors l'on pourrait concevoir plusieurs types de relations :

- les relations internationales, entre l'une des «régions» d'un des États-membres de la Communauté européenne, voire de l'un de ceux-ci, avec «l'extérieur», c'est-à-dire, avec une région ou un État non membre de la Communauté, relever exclusivement de la compétence d'un futur (à créer !) ministère des Affaires étrangères au niveau de la Communauté européenne, pour ce qui concerne le domaine politique.
- les relations internationales, entre l'une des «régions» d'un des États-membres de la Communauté et une autre «région» d'un autre État-membre, relever de la compétence de leurs ministères des Affaires étrangères respectifs pour ce qui concerne le domaine politique, mais relever de leurs compétences régionales, pour chacune des deux (ou plusieurs régions) pour ce qui concerne le domaine industriel et commercial.

- les relations internationales, entre l'une ou plusieurs «régions» des États-membres de la Communauté européenne avec une ou plusieurs régions d'États non membres de la Communauté ou de l'Europe, relever des compétences régionales exclusivement pour ce qui concerne le domaine industriel et commercial, en précisant une liste (ou suite) d'activités ou/et de produits pour lesquels :
  - . la «région» a besoin d'une autorisation de son État de tutelle.
  - . la «région» peut traiter directement sans regards de l'État de tutelle.
 Ceci afin d'éviter des transferts de technologie ou de produits, qui pourraient compromettre la sécurité de l'un des États-membres de la Communauté européenne.

Aussi, cette capacité internationale très clairement définie, à la fois pour les «régions» et les États, si une Confédération ou une Fédération européenne était un jour créée, les compétences de chacun seraient bien établies.

Par ailleurs, il est évident que pour plusieurs «communautés autonomes» la faculté d'entretenir des relations internationales est d'importance vitale pour la survie et la préservation du patrimoine linguistico-culturel, car l'une des caractéristiques de plusieurs de ces «communautés autonomes» est justement qu'elles ont été coupées par les aléas de l'histoire de leur foyer culturel et de leurs racines historiques. Ainsi, une des aspirations primordiales de peuples divisés (ou minorités nationales), tels que Flamands, Basques, Catalans, Frisons, Valdotains, Sudtyroliens et autres, est justement d'essayer de pallier à la carence étatique par le biais de traités ou autres accords. Tous ces peuples ressentent le besoin de rétablir un lien (aussi modeste soit-il) avec l'ensemble de leur foyer culturel. D'autre part, certains peuples sans État, tels les Ecossois, les Gallois, voire les Québécois, veulent que leur identité soit prise en compte, quand il agit sur la scène internationale, par l'État dont ils font partie. De plus, les régions souhaitent collaborer à la

construction européenne dans laquelle, elles y voient une «alternative» à l'État centralisateur. Curieusement, la Communauté européenne qui est supposée avoir une politique régionale pour laquelle d'importants moyens sont mis en oeuvre par le biais du Fonds européen de développement régional (FEDER), du Fonds social européen (F.S.E.), de la Banque européenne d'investissements (BEI), etc., comme nous l'avons vu précédemment, en même temps évite soigneusement tout dialogue avec les régions... Nous sommes encore loin d'une participation quelconque. Toutefois, ceci n'est pas étonnant car aucune aide communautaire ne peut être attribuée sans l'autorisation du gouvernement de l'État où se trouve la région concernée.

Comme nous pouvons le remarquer, l'autonomie régionale peut être une solution à l'intégration des régions, d'autant plus qu'elle appelle la participation. Or participer, ce n'est pas seulement être entendu, mais c'est également prendre part à la décision, de «concert» avec les autres collectivités de même nature et de même niveau. La participation régionale est donc la clé d'un processus à déclencher, mais cette participation n'inclut pas le droit de veto, car le droit de veto met la collectivité qui en dispose au-dessus des autres (annulant par là leur propre participation). De même, l'autonomie régionale ne peut aller jusqu'à la liberté illimitée, comme le droit de co-décider ne peut aller jusqu'au droit de bloquer. On l'aura donc compris, l'autonomie n'est pas l'arbitraire, car elle a par définition, des limites, et se meut dans un cadre qui la circonscrit. Or l'autonomie régionale (à tous les niveaux) suppose une participation régionale active (à tous les niveaux), et quel est le cadre politico-juridico-institutionnel qui pourrait le mieux circonscrire cette autonomie régionale qui émane et tient compte du régionalisme, nous pensons que c'est la régionalisation.

Si une participation généralisée réclame, à l'instar de véritables autonomies, l'abolition des souverainetés, c'est-à-dire l'instauration d'un fédéralisme international, elle exige également un fédéralisme dans les domaines économique, social et culturel.



Toutefois, on voit mal les gouvernants officiels actuels, qu'ils soient président ou roi, et leurs gouvernements abandonner leurs souverainetés, leurs États, ces derniers offrir leurs prérogatives «en pâture» aux régions... La solution d'un fédéralisme économico-social semble être la plus séduisante mais comment l'appliquer en l'état actuel des choses, d'autant plus qu'il suppose un fédéralisme territorial déjà établi, ce dont nous sommes encore loin. L'application et l'utilisation conjointe du régionalisme et de la régionalisation apparaît comme l'une des solutions économiques, politiques, culturelles, institutionnelles les plus rationnelles de l'organisation de la planète.

Si la solution du fédéralisme suppose l'autonomie et la participation, elle fut et reste sans doute plus facile à réaliser dans les «nouveaux mondes» (Amériques, Australie) où tout était à créer, que dans notre «vieille Europe», fatiguée et usée. Nous devons donc la ménager et lui proposer, peut-être, le régionalisme et la régionalisation conjointement. Dans cette optique, les «régions» doivent s'ouvrir sur la Communauté européenne, l'Europe, le monde, et cela signifie la création ou l'utilisation d'un organe législatif représentatif des régions d'Europe, comme nous le verrons un peu plus loin.

- a) Les conséquences des structures décentralisées : la mise en place d'un statut d'autonomie à la «carte», région par région selon leur histoire, us et coutumes, droit interne

En France, par exemple, depuis les premières lois de décentralisation de 1982, malgré que certaines charges d'infrastructures et d'entretien ont échoué aux collectivités locales, le pouvoir de décision (le seul véritable pouvoir politique) n'a jamais quitté Paris pour ce qui concerne les domaines de l'éducation et de l'action sociale. Ce qui ne manque pas de compliquer une situation déjà difficile, et qui ne fera que s'aggraver avec l'effacement des frontières étatiques dans le cadre de la Communauté européenne au 1er janvier 1993. Ceci laisse penser qu'actuellement, «la régionalisation à la française» est un leurre... Pourtant, ce qui a été

réalisé jusqu'à présent n'est pas négligeable et peu à peu les «transferts» se font. En réalité, il y a sans doute eu une erreur de méthode et de priorités :

- il fallait préalablement réaliser la décentralisation régionale, élire de suite son assemblée régionale, et surtout imposer l'incompatibilité d'élus régional et d'élus nationaux.
- ensuite, il importait de définir avec des limites strictes, les attributions de la région (et du département, si cette circonscription territoriale restait en place).
- enfin, sans toucher aux structures dans une première étape, il ne restait plus qu'à transférer par décrets certaines attributions du préfet aux conseils régionaux (ou aux conseils généraux).

Dans l'optique de 1992-1993, il faudrait consolider l'Europe par une politique des régions et laisser librement s'établir des relations de toute nature d'une région à l'autre. (Le problème linguistique étant crucial, les échanges d'enfants et d'adolescents seraient les premiers à réaliser).

Par ailleurs, en examinant la teneur de l'Acte unique européen de 1993, il s'agit en fait d'un simple marché unique où il n'y a pas de vraie dimension communautaire et le schéma actuel des institutions européennes semble dépassé : la Commission européenne propose, le Parlement européen débat et le Conseil des ministres décide. Ce dernier ne tient pas compte de la structure décentralisée de certains États-membres (République fédérale allemande), ni de la régionalisation poussée adoptée dans l'État espagnol, ni même de la régionalisation entreprise par la France. En fait, la modification du mode de scrutin (pour les élections européennes) devrait permettre l'expression des régions et des peuples. Aussi, la mise en place d'un statut d'autonomie «à la carte», région par région, semble représenter la solution la plus judicieuse pour la création d'une Fédération européenne des régions. Ce processus fédéraliste tiendrait compte à la fois du régionalisme et de la régionalisation

conjointement. En effet, on pourrait concevoir des régions autonomes (mais sous la tutelle des États dans une première étape), que ce soit du type «ordinaire» ou «spécial» comme les régions italiennes, ou les «communautés autonomes» espagnoles, ou encore les «communautés linguistiques» belges, etc. Ce schéma pourrait être imaginé pour les régions françaises, britanniques, grecques, hollandaises, et certaines portugaises. De plus cette autonomie devrait se baser sur les us et coutumes, les traditions et l'histoire des régions, car ces dernières possédaient autrefois (pour certaines encore actuellement, exemple : l'Alsace) un droit et une législation interne que les pouvoirs centraux ont supprimé. Ceci n'est évidemment pas pour rappeler le passé mais pour contribuer «au ciment» des diverses cultures régionales existantes composant l'Europe.

- b) Le transfert nécessaire de pouvoirs et de compétences aux régions

Une très grande diversité de structures institutionnelles, administratives et politiques à l'intérieur des États de l'Europe, dont la Communauté européenne, doit donc correspondre à la diversité des conditions. Aussi, un cadre institutionnel est nécessaire à chacune des entités régionales (qu'elles appartiennent à la première ou à la seconde catégorie, mais la solution idéale serait de les «re-crée» sur la base du régionalisme + régionalisation), si l'on veut assurer à toutes une «participation» aux délibérations et aux décisions. À ce cadre institutionnel doit être joint la constitution d'un Gouvernement des «régions» ou régional. Ceci implique de transférer davantage de pouvoirs et de compétences aux régions qui posséderaient (et que la plupart possèdent déjà actuellement, comme nous l'avons vu précédemment, lors de la pratique de la régionalisation par les douze États-membres de la Communauté européenne) les trois organes suivants : l'assemblée régionale (consultative et/ou législative), le gouvernement régional ou provincial (exécutif) et le président du gouvernement régional ou provincial dénommés différemment, actuellement, selon les États-membres. Il s'agit de concilier unité et diversité, et donc de tourner

résolument le dos à l'uniformité. En effet, et de manière évidente, il ne peut y avoir une participation des régions et des populations régionales aux délibérations et aux décisions à l'intérieur de chacun des États de l'Europe, ainsi que de la Communauté européenne, sans que chacune de ces régions ne soit dotée d'une assemblée délibérante élue et d'un organe exécutif chargé d'en appliquer les décisions.

Par contre, l'étendue des pouvoirs et des attributions de chacune des régions, doivent pouvoir varier selon les nécessités, les besoins et les aspirations qui leur sont propres. Actuellement c'est le cas, car là où ce cadre institutionnel existe, le contenu et l'étendue des «autonomies régionales» varient considérablement au sein des États de la Communauté européenne. Les deux «extrêmes» sont en fait représentés par les Länder de la République fédérale allemande avec le régime dont ils bénéficient que l'on peut considérer comme un optimum d'une part, et celui dont souffrent les régions administratives ou de programme en France ou encore les régions économiques en Grande-Bretagne qui sont un minimum d'autre part. Ces dernières ne sont que des instruments de la régionalisation et non des institutions régionalistes, où l'on ne peut guère parler de participation aux délibérations et aux décisions.

Aussi, des tensions et des affrontements ont pu être provoqués par diverses «régions» dans l'une ou l'autre des catégories (certaines étant qualifiées de «nations sans État», ou de «nations interdites»...), à la fois par un manque de consistance et de contenu des institutions régionales existantes et par des découpages territoriaux n'ayant pas respectés les espaces géographiques conformes aux réalités historiques et culturelles permanentes de «régions» (ou «nations»...) jusqu'à présent ignorées, méprisées voire combattues par l'État qui les englobe. Ce n'est qu'à ces conditions que l'on pourra véritablement parler d'une participation régionale, quel que soit l'État. Toutefois, pour pouvoir se réaliser pleinement, cette participation régionale devrait reposer sur un dernier élément primordial : la nécessité du respect de la diversité et des différences. En fait, actuellement et en résumé, on peut souligner les deux aspects essentiels des pouvoirs des régions, plus

particulièrement, en matière de politique régionale et en matière de relations internationales :

### La politique régionale

Sur les douze États-membres de la Communauté européenne, trois États, la République fédérale d'Allemagne, l'Italie et l'Espagne disposent d'assemblées élues et de gouvernements régionaux ayant de larges compétences économiques :

- En République fédérale d'Allemagne, les onze États fédérés (Länder) partagent avec le gouvernement fédéral (Bund) l'ensemble de la tâche d'intérêt commun de l'amélioration de la structure régionale. La Constitution prévoit une large autonomie aux institutions régionales représentées par les assemblées régionales (Landtage) et les gouvernements régionaux (Länderregierungen). Un comité de planification de la structure économique régionale (Planungsausschuss für regionale Wirtschaftsstruktur) assure la coopération entre les Länder.
- En Italie, la Constitution prévoit 5 régions à «statut spécial» et 15 régions à «statut ordinaire», leurs compétences portent notamment sur l'agriculture et l'artisanat. Leurs compétences ont été accrues par des lois successives (la dernière datant de 1977), leur permettant d'intervenir dans un certain nombre de secteurs de l'économie régionale, surtout en ce qui concerne les régions à «statut spécial». Les institutions régionales sont représentées par l'assemblée (giunta) et le gouvernement (consiglio regionale).
- En Espagne, la Constitution prévoit 17 «communautés autonomes», fondées juridiquement sur les statuts d'autonomie. Celles-ci comprennent deux types de région, les premières du «degré 1» et les secondes du «degré 2». Chaque communauté autonome comporte une assemblée législative et un conseil de gouvernement de

la communauté autonome avec à la tête, le président. Ce dernier est élu par l'assemblée législative au sein de ses membres.

- En Belgique, deux conseils (assemblées parlementaires) et deux exécutifs régionaux (flamand et wallon) ont été créés en vertu de lois (d'août 1980) portant sur les réformes institutionnelles. Ces institutions régionales disposent de larges compétences dans de nombreux domaines, notamment en matière de politique économique régionale. Cet État se trouve dans le processus de se doter d'assemblées et de gouvernements régionaux.
- En France, l'État le plus centralisé de la Communauté européenne, vit depuis la loi de mars 1982 sur la décentralisation, une «révolution régionaliste» qui est loin d'être achevée, et qui comporte principalement l'élection au suffrage universel direct de 22 conseils régionaux, disposant chacun de leur propre budget, et de compétences en matière de planification. La loi portant statut particulier de la région de Corse (adoptée le 30 juillet 1982) définit toute une série de compétences. Cet État se trouve également dans le processus de se doter d'assemblées et de gouvernements régionaux.
- Au Royaume-Uni, trois régions (l'Ecosse, le Pays-de-Galles, l'Irlande du Nord) sont représentées dans le gouvernement central par leur Secretary of State, et disposent chacune de leur propre administration : Scottish Economic Council Welsh Economic Planning Board, Northern Ireland Economic Council. Ces institutions jouent le rôle de «forum» pour la discussion des aspects du développement économique régional.
- Au Danemark, il n'existe aucune institution régionale (à l'exception du Groënland qui dispose d'un statut d'autonomie depuis 1979, en vertu duquel sont progressivement transférés au «gouvernement autonome du Groënland», diverses compétences assez limitées jusqu'à présent).

- Les autres États de la Communauté : Irlande, Grèce, Pays-Bas, Portugal, Luxembourg ne disposent pas d'institutions régionales dotées de pouvoirs qui en feraient des interlocuteurs dans la définition et l'application de la politique régionale communautaire.

Les diverses institutions régionales mentionnées précédemment disposent de larges compétences (variées, selon les États) en matière de politique régionale, de politique économique et d'aménagement du territoire. Aussi, elles sont à la fois les initiatrices et les destinataires de nombreux aspects de politique régionale figurant dans les Traités européens, et à ce titre, toute décision qu'elles prennent en ce qui concerne la politique régionale dont les règles sont fixées dans les Traités européens (et réciproquement, toute décision européenne de politique régionale), entraîne une «rencontre» de la Communauté européenne et de ces régions. La seule limite qui incombe à leur compétence est de se concerter avec les autres régions d'un même État et avec l'État lui-même.

### Les relations internationales

Les Constitutions nationales réservent au gouvernement de l'État le droit de négocier des accords internationaux ce qui limite à la compétence et à l'action des institutions régionales. Les politiques régionales nationales tombent largement sous le coup de la politique régionale européenne. Aussi, il serait normal que les nombreuses institutions régionales ayant des compétences en matière de politique régionale, soient associées aux négociations des États avec la Communauté européenne. D'autre part, les institutions régionales devraient être représentées auprès de la Communauté européenne, soit directement, soit par le biais de représentants permanents nationaux (dans une première étape) auprès de la Communauté européenne, ceci pas uniquement sur un plan consultatif.

## Les transferts nécessaires et possibles

D'une manière générale, l'étendue des pouvoirs dont devraient bénéficier les régions (représentant chacune des nations et peuples de l'Europe) semblent osciller entre un «optimum» dont bénéficient les Länder de la R.F.A., et un «minimum» qui est celui appliqué aux régions autonomes italiennes (ou certaines espagnoles). Dans certains cas, ce «minimum» pourra sembler très insuffisant, mais d'ores et déjà on pourrait proposer de confier aux régions de la Communauté européenne, qui ne le possède pas encore et dans l'optique de la réalisation du Grand marché contenu dans l'Acte unique européen de 1993 (en attendant celui de l'Europe toute entière...), le droit exclusif de décider, de légiférer et d'administrer dans les matières suivantes :

- organisation, gestion, et recrutement des services publics régionaux.
- administration et gestion intérieure de la région et fixation des circonscriptions communales, départementales ou provinciales (si cette circonscription territoriale et administrative est conservée...), d'arrondissement et de «pays».
- fiscalité régionale et recouvrement des impôts régionaux.
- emprunts et répartition des subventions et crédits d'État et des organismes européens.
- politique : de l'emploi, du crédit, foncière, de l'énergie, dans la région.
- plans de développement économiques régionaux en accord avec ceux réalisés au niveau communautaire.
- création, organisation, financement et contrôle d'établissements publics, de sociétés d'économie mixte, d'établissements de crédit, de concessions et de régies présentant un intérêt régional.
- communications et transports régionaux : routes, chemins de fer, ports, rivières, canaux, voirie, urbanisme,



travaux publics et réseaux de communication de toute nature d'intérêt régional.

- organisation et programmes de l'enseignement : écoles maternelles, écoles techniques, enseignements des premier et second degrés, universités (en accord avec un organe consultatif communautaire, où les programmes seraient harmonisés).
- organisation, gestion et contrôle des radiodiffusions et télévisions régionales.
- maisons de la culture et toutes autres mesures de promotion culturelle, musées, bibliothèques.
- police locale, urbaine et régionale, tribunaux de simple police, de première instance et cour d'appel régionale.
- Sécurité sociale, hygiène, santé publique, hôpitaux, curisme, sports.
- défense de l'environnement, protection des sites, des rivages, des monuments, remembrement agricole, assainissement.
- centrales hydro-électriques, thermiques, nucléaires (sous contrôle d'un organe communautaire).
- agriculture, mariculture, chasse, pêche, mines et carrières.
- artisanat, tourisme, hôtellerie.
- administration du domaine public régional, plan d'occupation des sols, schémas directeur d'aménagement et d'urbanisme, expropriations d'utilité publique.

Il ne s'agit pas là d'une liste exhaustive mais des compétences minimales dont devrait être dotée une «région» pour pouvoir influencer sur son sort.

En réalité, la véritable unité de base, humaine, politique et géographique dans la Communauté européenne d'aujourd'hui et dans l'Europe de demain, ne peut être que la région, qui dans certains cas, peut recouvrir des nations ou encore d'anciens États souverains. C'est à l'échelon régional que les décisions techniques et politiques peuvent être prises avec efficience et efficacité pour engager et

déterminer concrètement l'avenir de leurs populations. De même, c'est uniquement à cet échelon que ces dernières peuvent espérer peser en connaissance de cause sur ces décisions, grâce à l'information et à la participation de celles-ci.

Par ailleurs, le pouvoir régional peut s'opposer à la domination des groupes de pression en les obligeant à justifier et à réaliser leurs décisions de façon compréhensible à chaque citoyen et vérifiable par lui. Grâce aux institutions régionales, on pourrait débroussailler l'enchevêtrement des groupes de pression et les relier aux différents niveaux de décision politique contrôlable. Chaque «région» deviendrait alors une forme de représentation politique tendant à se dépasser soi-même et qui, de par son enracinement dans des unités historiques et ethniques principalement, présenterait l'alternative de la liberté individuelle à l'homme-objet privé de sa personnalité. À cet égard, les actuelles régions de programme, (planification, aménagement du territoire) ne peuvent être efficaces que si elles correspondent aux régions historiques et ethniques en très grande partie. À l'analyse de la régionalisation pratiquée par les différents États-membres de la Communauté européenne, on peut douter de la sincérité de certains régimes quant à la décision de se dépouiller d'une partie de leurs attributions (et pouvoirs) pour attribuer aux régions un réel pouvoir autonome ?

Enfin, ces autonomies de base devraient être garanties à l'échelon européen par tout un système de recours, d'institutions et d'engagements juridiques pour être efficaces et solides. Une initiative pour la «Convention pour la protection des droits des régions, des minorités nationales et des groupes humains» est préconisée par nombre de groupements et d'associations internationaux tels que :

- l'Union fédéraliste des Communautés ethniques européennes (U.F.C.E.E.).
- l'Association pour la défense des langues et cultures menacées (A.D.L.C.M.).
- le Bureau des nations européennes sans État (BUEN).
- etc.

Pour que ces régions et ces peuples soient représentés directement à l'échelon européen, au lieu de créer une deuxième Chambre ou un Sénat européen des régions, et alourdir inutilement les structures institutionnelles, ne vaudrait-il mieux pas qu'ils soient représentés par des députés au Parlement européen (sans tenir compte des appareils politiques) ?...

Une participation active des «régions-États-Nations» au processus d'intégration dans les décisions prises au niveau de la Communauté européenne

L'intégration européenne ne doit pas constituer une entrave au plein épanouissement des autonomies régionales, bien au contraire, elle ne pourra trouver son aboutissement que grâce à une adhésion complète et une participation active des «régions-États-Nations» au processus d'intégration dans les décisions prises au niveau de la Communauté européenne. Or, l'intégration actuelle qui est davantage économique, et non globalement politique, qui semblerait tendre plus vers une confédération et non une fédération, qui présente un aspect plus technocratique et non démocratique devrait être un système qui :

- compense les limitations de l'autonomie des États-membres et de leurs régions pour l'épanouissement d'une véritable «Communauté» continentale ;
- favorise la réalisation, en son sein, d'une intégration économique et financière digne de ce nom, et par là même, d'une véritable politique régionale.

En fait, les autorités nationales, comme les autorités communautaires sont soucieuses de l'uniformité de l'application du droit communautaire. Aussi, elles prennent par conséquent de multiples mesures à cette fin (au niveau national : promulgation de lois-cadres dans les seules limites desquelles les régions peuvent agir ; au niveau européen : directives très précises dans tous les détails, voire, substitution des directives par des règlements), de sorte qu'en définitive, la marge de liberté des régions reste assez

mince. Ce qui serait plus efficace, c'est de faire participer les régions, préalablement, à l'élaboration du droit communautaire. (C'est un processus auquel on a recouru en Allemagne fédérale en faisant participer les Länder).

Dès lors, si l'on souhaite une participation régionale active, cela suppose que les régions aient la possibilité de s'exprimer et qu'on les fasse participer à la gestion des politiques communautaires ainsi qu'à la mise en oeuvre au niveau national, du droit communautaire. Or, elles ne peuvent le faire que si elles sont dotées d'organes délibérants d'une part, et possèdent certains pouvoirs de décision et d'application d'autre part. Toutefois, pour pouvoir réussir une intégration politique de la Communauté européenne, il convient d'établir quatre préalables avant d'étudier les problèmes posés par la participation régionale aux décisions :

- la redéfinition du terme de «région», comme nous l'avons vu précédemment ;
- le transfert de pouvoirs et de compétences aux régions, afin d'obtenir une véritable autonomie régionale ;
- la nécessité du respect de la diversité et des différences, qui représente une des clés de la réussite d'une intégration des régions dans la Communauté européenne ;
- la participation des «régions» aux délibérations et aux décisions les concernant, qui paraît un atout pour une intégration politique de la Communauté européenne.

Afin que la participation régionale devienne une réalité, tant au sein des États qui composent la Communauté qu'à l'échelon même de celle-ci, cette approche pragmatique apparaît nécessaire, comme la construction d'une Europe démocratique.

- a) La nécessité du respect de la diversité et des différences, clé de la réussite d'une intégration des «régions-États-Nations» dans la Communauté européenne

En réalité, il serait vain et illusoire de rechercher et d'appliquer un système uniforme à toutes les «régions» au sein d'un État donné, aussi il apparaît nécessaire de respecter la diversité et les différences des «régions». Dès lors, on doit admettre que le contenu et l'étendue des autonomies et des pouvoirs régionaux peuvent et doivent varier selon les besoins, les aspirations et les conditions de chaque «région». Ainsi, l'on pourrait coordonner et faire collaborer en synergie le régionalisme + la régionalisation afin de tendre vers une meilleure intégration politique. L'étude de ces différences (que l'on ne peut ni ne doit effacer !) permettrait aux «régions» de participer de manière effective aux délibérations et aux décisions, et réduire ainsi, voire éliminer, les tensions qui peuvent persister dans certaines d'entre elles.

Néanmoins, dotées préalablement d'une assemblée régionale délibérante et d'un organe d'exécution, toutes les «régions» devraient pouvoir disposer de pouvoirs de décisions et de moyens réels dans le domaine culturel, administratif, social, et d'attributions dans le domaine économique. Ainsi, elles pourraient elles-mêmes influencer sur leur destin personnel. L'étendue et le contenu de ces pouvoirs et de ces attributions devraient pouvoir varier selon les cas et il s'agirait d'établir, d'assurer et de garantir la diversité de ces pouvoirs et de ces attributions. Aussi, c'est aux «régions» elles-mêmes que doit être confié le soin de définir le contenu de leur autonomie et l'étendue de leurs pouvoirs au sein d'un cadre général préalablement fixé par le ou les États concernés, comme celui de décider, le cas échéant, de leurs limites territoriales, selon les vœux exprimés par leurs habitants ainsi que les liens séculaires existants et qui les unissent (principe d'autodéfinition).

Par ailleurs, l'étendue de ces pouvoirs et le contenu de ces autonomies devraient pouvoir varier selon les circonstances, les

besoins et les aspirations, les réalités culturelles et l'histoire de ces peuples, que l'histoire a privé du pouvoir de décider pour eux-mêmes. L'État (ou les États) fixerait préalablement le cadre législatif, administratif et politique et celui-ci devrait être lui-même suffisamment large et souple pour permettre le respect de ces variétés et la satisfaction de toutes les différences.

Enfin, une solution optimale pour aboutir à une participation active et maximale régionale aux délibérations et aux décisions, serait que l'État qui les contient, ne retienne pour lui-même que les attributions suivantes : la Défense, les Affaires étrangères et la Monnaie. Ces attributions pourraient également être retenues au niveau de la Communauté européenne, si cette dernière devenait à terme fédérale, ceci dans le cadre de son unité.

Aussi, les États composant la Communauté européenne devraient pouvoir accepter et reconnaître certaines limitations de souveraineté dans le domaine de l'étendue et du contenu des autonomies régionales. Les travaux, études, rapports et résolutions du Parlement européen, du Conseil de l'Europe, des Conférences des pouvoirs locaux et régionaux, des régions périphériques (maritimes ou non), des régions transfrontalières, ceux des multiples organismes et centres d'études se préoccupant des problèmes posés par les autonomies régionales, le développement et l'accroissement du nombre des Conventions européennes (ayant force juridique), fournissent les bases sur lesquelles peuvent reposer d'autres et nouvelles Conventions européennes, lesquelles lieraient juridiquement les États de la Communauté européenne<sup>28</sup>. Ces divers travaux peuvent servir de base à l'élaboration d'une véritable «Convention européenne» comprenant les mécanismes juridiques nécessaires à la protection des droits collectifs de nos différents peuples et ethnies, complétant ainsi la protection des droits individuels assurés par celle des droits de l'Homme.

- b) La participation des «régions-États-Nations» aux délibérations et aux décisions les concernant, atout d'une intégration politique de la Communauté européenne.

La voix des «régions» (ou tout au moins certaines d'entre elles), a commencé de se faire entendre au sein des instances et des organismes européens, grâce au développement et aux diverses manifestations de la «conscience régionale». Toutefois, actuellement, il n'y a guère une quelconque participation régionale aux délibérations et aux décisions, que ce soit au niveau de la Communauté européenne, ou encore moins sur le plan de l'Europe<sup>29</sup>. Cependant, il apparaît de plus en plus utile et nécessaire qu'une organisation de cette participation des «régions» à la construction d'une Europe respectueuse de ses diversités soit élaborée et mise en place. Il ne semble pas opportun de mettre en oeuvre soit la création d'une «Assemblée européenne des régions et territoires autonomes» (il existe déjà des associations de type institutionnel, telles que diverses associations européennes des régions, l'Assemblée des régions d'Europe, ou encore le Conseil des communes et régions d'Europe) car cela ajouterait à la profusion d'associations et organismes déjà existants ; soit la création d'une «Deuxième Chambre européenne ou Sénat des régions» où ces dernières seraient directement représentées et officialisées, car cela ne ferait que compliquer le fonctionnement du Parlement européen (récent et qui se «cherche»), de la Commission des Communautés européennes, du Conseil de l'Europe. En réalité, une solution devrait plutôt être recherchée par le biais du Parlement européen, organe et institution représentatifs des douze États-membres de la Communauté sur le plan des grands groupes politiques nationaux, et qui fonctionne déjà, malgré un rôle purement consultatif et non législatif, comme nous l'avons vu précédemment.

En effet, la participation des «régions» aux délibérations et aux décisions les concernant apparaît de plus en plus nécessaire de nos jours, aussi bien à l'intérieur de chacun des États-membres qu'au sein de la Communauté européenne, car elle semble l'un des moyens les plus efficaces et les plus sûrs pour résoudre les tensions infra et

inter-étatiques (ainsi que certaines tensions inter-ethniques) auxquelles la méconnaissance de l'existence et des droits de certaines d'entre elles a conduit. Ainsi, ces tensions se traduisent à l'intérieur d'un État, par une agitation qui, si elle est trop longtemps et trop fortement réprimée ou contenue, conduit aisément à la violence. On peut prendre pour exemple : le F.L.N.C. ; l'ARB ; l'IRA, etc. À l'extérieur des États, elles peuvent détériorer parfois de manière préjudiciable, les relations de bon voisinage entre États. Désormais, malgré que les «régions» aient la possibilité d'élire un Conseil régional et de posséder un organe exécutif, il conviendrait, mais ceci est du ressort des juristes, de fixer : le contenu de l'autonomie régionale, la nature et l'étendue des pouvoirs et des attributions des futures autorités régionales et les moyens financiers dont les «régions» pourront disposer ceci, «régions» par «régions», au cas par cas, car certaines régions comme la Corse et la Sardaigne, par leur situation insulaire, peuvent posséder des pouvoirs et des attributions plus étendus que ceux qui seraient concédés aux «régions» continentales.

La participation régionale serait effective si quelques principes très simples d'autonomie et de liberté de décision étaient appliqués, et les «représentants régionaux» (au sens ethnique) pourraient décider eux-mêmes, à l'intérieur d'un cadre donné et fixé par les États (qui devrait être le plus large possible), de l'étendue, du contenu, des pouvoirs et des moyens de cette autonomie régionale. Ces divers peuples assumeraient eux-mêmes cette autonomie.

Enfin, l'issue d'une intégration politique de la Communauté européenne, et à terme de l'Europe, devrait être la création d'un pouvoir politique supranational européen, c'est-à-dire au même niveau que les groupes internationaux dominant l'économie, les finances et les divers problèmes de notre époque. En effet, désormais, le processus d'intégration internationale de l'économie est si engagé que les grandes lignes des politiques de l'agriculture, de l'industrie, de l'énergie, de la recherche ou du milieu sont établies. (Ceci est également valable pour ce qui concerne leur dimension régionale ou les niveaux dépassant le cadre national, car



ce sont les multinationales qui décident la plupart du temps, en l'absence de pouvoirs publics organisés au plan supranational).

Aussi, si les régions se bornent à enregistrer les programmes économiques que d'autres se proposent de réaliser sur leur territoire (sans pour autant être capables de les infléchir...), ces régions ne peuvent espérer obtenir des résultats dans une programmation, ou une politique régionale (élaborée au niveau communautaire), en mesure d'orienter et conditionner les interventions économiques. Dès lors, la participation active des régions apparaît plus que nécessaire, de même que la mise en place d'une régionalisation économique et politique, qui ne doit pas être considérée comme un objectif ultime, mais plutôt comme une étape dans le processus de renouvellement politique de nos sociétés dites «développées». Si cette intégration politique européenne ne s'est pas encore réalisée, c'est peut-être parce que l'on ne l'a pas considérée sous l'angle d'une «Europe des grandes régions» (ou Europe fédérale des régions) où les membres directs de la Communauté politique future ne devraient pas être les grands États nationaux actuels (notamment dans leurs limites territoriales historiques, comme le Royaume-Uni, la France, l'Italie, l'Espagne, la République fédérale d'Allemagne, etc.), mais des États aux dimensions régionales (l'Occitanie, la Bavière, l'Ecosse, la Plaine padone, etc.). Ceci suppose qu'une telle réforme si elle était envisageable, ne devrait pas concerner des États tels que le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas, etc. qui possèdent déjà les dimensions d'une «grande région».

Dès lors, la mise en oeuvre d'une Europe plus unie ne devrait-elle pas passer désormais par une intégration régionale et non plus nationale, en tenant compte, notamment, des spécificités et aspirations régionales (culturelles-ethniques et linguistiques, économiques) ? Si une intégration régionale serait préférable à une intégration nationale pour une intégration politique de l'Europe, la représentation des «régions-États-Nations» ne devrait-elle pas passer par l'élection au suffrage universel direct de «parlementaires régionaux» (ou députés régionaux), par leurs régions d'origine, qui iraient défendre leurs intérêts régionaux au

Parlement européen et auprès de la Commission exécutive? C'est ce que nous proposerons au paragraphe suivant.

La représentation des régions au Parlement européen grâce à l'élection de «parlementaires régionaux» ou «délégés ethniques» par leurs régions d'origine : solution politique et humaine à l'intégration des «régions»

Actuellement, la représentation des «régions» de la Communauté est réalisée uniquement par le biais d'associations européennes des régions, de l'Assemblée des régions d'Europe, du Conseil des communes et régions d'Europe, auprès de la Commission des Communautés européennes et n'ont qu'un rôle consultatif ou d'observateur. Aucun organe législatif représentant les «régions» n'existe et il serait peut-être nécessaire de créer un «Sénat européen des régions», ce qui n'apporterait qu'un organe supplémentaire parmi les autres.

Il semble préférable d'utiliser ceux déjà mis en place, nous pensons au Parlement européen. En effet, l'instance internationale qui est de la plus grande importance pour les régions est certainement le Parlement européen, ceci n'est pas tellement pour les pouvoirs qui lui sont attribués (des pouvoirs essentiellement budgétaires et une compétence purement consultative et non législative, comme nous l'avons vu précédemment), mais surtout pour le forum international important qu'il représente<sup>30</sup>. Pourtant, les petits partis, comme les partis régionaux et les écologistes, ont subi progressivement une série «d'attentats d'élimination» par les grands groupes politiques, et les récentes élections européennes de juin 1989, ont modifié très sensiblement le paysage politique du Parlement européen : le groupe socialiste et le groupe des Verts ont pris beaucoup plus d'importance qu'auparavant. Le groupe Arc-en-ciel (représentant les régionalistes et l'Alliance libre européenne) a perdu des sièges, passant de 20 députés à 14. On peut retenir deux éléments principaux : la loi électorale en France, en République fédérale allemande et la Grande-Bretagne (5 % et le système majoritaire) et le règlement du Parlement européen. De plus, les

modes de scrutin dans la Communauté européenne ne sont absolument pas harmonisés et l'on peut observer diverses situations telles que :

- un Espagnol peut siéger au Parlement européen dès l'âge de dix-huit ans, un Belge à vingt et un ans, un Français à vingt-trois ans, un Italien à...vingt-cinq ans !
- en Grèce, les professeurs d'Université ne sont pas éligibles...
- un Britannique ne peut pas devenir député européen, sauf rare exception, s'il n'est ni conservateur ni travailliste...

La liste de ce genre de particularités nationales est longue et malgré plusieurs tentatives, l'harmonisation des différents modes de scrutin pour les élections européennes n'a jamais abouti. De toutes ces anomalies, ce sont les Britanniques qui se démarquent le plus, car ils appliquent (sauf pour l'Irlande du Nord) le système traditionnel du scrutin majoritaire (dans 78 circonscriptions), conséquence évidente: seuls les candidats des deux grands partis en lice ont leurs chances ! Dans les onze autres pays de la Communauté, c'est le système de la proportionnelle qui est en vigueur. Bref, ceci nous éloigne de notre propos, mais on peut à titre d'information observer au tableau de la page suivante le système électoral en vigueur ainsi que l'âge d'éligibilité et le nombre moyen d'habitants par siège pour chacun des douze États-membres de la Communauté.

En réalité, une solution politique qui devrait permettre une meilleure intégration (politique) des régions serait la représentation de celles-ci au Parlement européen. Lors d'une première étape, il s'agirait d'effectuer un regroupement politique des régionalistes (dont l'Alliance libre européenne par le biais du groupe Arc-en-ciel, le groupe des Verts, ainsi que tous les députés quel que soit le groupe auquel ils appartiennent, reconnaissant et acceptant le régionalisme), parce que les mouvements régionalistes ont besoin d'une action sur le plan politique européen, et c'est au Parlement que les décisions sont prises. Ceci n'est certainement pas

TABLEAU 13

## SYNTHÈSE DES MODES DE SCRUTIN DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

Pays	Nb députés européens	Âge d'éligibilité	Système électoral	Découpage en circonscription	Nb moy. d'hab. par siège
Belgique*	24	21	Proportionnel avec vote préf.	3	411 500
Danemark	16	18	idem	Cir. unique	320 563
RFA	81	18	Proportionnel sans vote préf. Seuil de 5% des suffrages exprimés	10 + 1 (Berlin)	756 976
Grèce*	24	25	Proportionnel sans vote préf.	circ. unique	416 667
Espagne	60	18	idem	idem	648 567
France	81	23	idem Seuil de 5% des suffrages exprimés	idem	688 321
Irlande	15	21	Proportionnel vote simple transférable (quasi proport.)	4	235 934
Italie	81	25	Proportionnel avec vote préf.	5	708 630
Luxembourg*	6	21	Proportionnel avec panachage	circ. unique	62 000
Pays-Bas	25	18	Proportionnel avec vote préf.	idem	588 600
Portugal	24	18	Proportionnel sans vote préf.	idem	427 917
Grande-Bretagne	81	21	Majoritaire avec circ. uninominale (Irlande du Nord proportionnel)	78 + 1 (Irlande du Nord : 3 sièges)	703 914

(\*) Vote obligatoire.

Paris : Bulletin d'informations générales du Centre d'information civique.

Source : Bureau d'information du Parlement européen, Paris, juillet 1989.

possible au sein des grands partis, des grandes familles politiques traditionnelles, car si ces grands partis avaient le sens du régionalisme, l'Europe et ses nations ne seraient pas construites comme elles le sont aujourd'hui.

Par ailleurs, une tentative d'infiltration dans les grands partis, emmènerait sans doute à des compromis centralistes qui étoufferaient toute reconnaissance du phénomène et du fait régional. Dans certains pays, comme en France, les partis régionaux ne sont pas assez forts pour jouer un rôle politique de premier plan. D'autre part, l'action des régionalistes au Parlement européen reste limitée, car le groupe Arc-en-ciel n'est composé que de 14 députés actuellement, et les préoccupations du groupe des Verts, portent davantage sur les questions de l'environnement.

Lors d'une seconde étape, on pourrait concevoir l'élection de «députés régionaux» par leurs régions d'origine (à la fois sur les plans ethniques, linguistiques et culturels) dans le cadre de leurs assemblées régionales (ou parlements régionaux), ce qui permettrait de rendre au régionalisme sa mesure véritable, et dépasserait ainsi le seul cadre technique de la régionalisation. Ces «délégués régionaux» représenteraient leurs régions d'origine au Parlement européen<sup>31</sup>. Ils ne possèderaient tout au plus qu'un double mandat : conseiller régional (ou député régional, peu importe la terminologie) et député européen.

Ainsi, l'on se rapprocherait peu à peu d'une Constitution et d'un système fédéral de type classique, seul à même d'assurer pleinement la participation des «régions» à l'édification et au gouvernement de l'Europe. La faillite de l'État Nation apparaît de plus en plus évidente, aussi l'État doit-il transférer une partie de ses compétences vers les régions, les communautés locales, et l'autre partie vers une instance supranationale qui existerait par la pleine volonté des régions, d'autant plus que la Communauté européenne (et encore plus l'Europe !) et ses institutions fonctionnent mal. Pour l'instant, l'État-Nation est le plus grand obstacle pour la création «d'un nouveau civisme», de même, il retarde l'intégration politique

de la Communauté européenne. Une entente entre le «petit et le grand échelon» doit s'établir, et c'est peut-être au sein du Parlement européen que «diverses forces» pourraient contribuer et concrétiser cette intégration régionale.

## 6.3 CONCLUSION DU CHAPITRE 6

L'existence de la Communauté européenne, et à terme d'une Europe politique, implique nécessairement une certaine limitation de la souveraineté de l'État-Nation. Cette limitation devrait entraîner des répercussions au niveau des régions, et d'une manière plus générale, sur tous les corps politiques et administratifs sub-étatiques (jusqu'à la plus petite commune), dans la mesure où les compétences nationales voire communautaires peuvent empiéter sur les compétences et les pouvoirs des niveaux régionaux ou communaux. Toutefois, l'intégration politique européenne doit être acceptée et favorisée sans qu'elle puisse constituer une entrave au plein épanouissement des autonomies régionales. De plus, l'intégration économique actuelle qui n'est pas encore politique, ni confédérale, ni fédérale, présente davantage l'aspect d'un système technocratique que démocratique.

Aussi, la solution de l'intégration économique et politique de la Communauté européenne semble devoir passer désormais par l'intégration régionale et non plus l'intégration nationale. Cette intégration régionale suppose :

- d'élaborer une véritable politique régionale et de la démocratiser afin qu'elle puisse contribuer à la solution des problèmes régionaux. Cette démocratisation de la politique régionale sous-entend une transparence du fonctionnement de celle-ci, une diffusion de l'information de cette dernière, ainsi que l'existence de procédures publiques et démocratiques d'élaboration, de mise en oeuvre et de contrôle de cette politique régionale ;

- de mettre en place une véritable régionalisation qui tienne compte de l'existence du régionalisme (la régionalisation, mouvement issu du «haut» collaborant en synergie avec le régionalisme, mouvement issu du «bas», et non l'un contre l'autre ou vice-versa), afin d'obtenir plus d'efficacité et d'efficacité de la politique régionale communautaire ;
- de tenir compte de l'existence d'authentiques régions dotées d'organes élus démocratiquement dans la Communauté européenne, et représentées au Parlement européen par des «délégués ethniques» ;
- de faire participer activement les «régions-États-Nations» au processus d'intégration dans les décisions prises au niveau de la Communauté européenne.

Ceci implique nécessairement un redécoupage régional au niveau de la Communauté européenne (voire de l'Europe de l'Ouest, ou encore de l'Est, vu les récents événements survenus et révélateurs...), tenant compte des deux mouvements conjoints : le régionalisme + la régionalisation. Si ce découpage régional nouveau devait intervenir lors de la création des nouvelles régions, celui-ci devrait tenir compte :

- du pouvoir d'autodéfinition de leur territoire par les populations.
- du pouvoir d'auto-affirmation de leur culture par ces mêmes populations.
- du pouvoir d'auto-organisation pour celles-ci.
- du pouvoir d'auto-gestion pour leur région.

Ceci implique de transférer davantage de pouvoirs et d'attributions aux «régions-États-Nations» qui posséderaient (et que la plupart possèdent déjà actuellement) les trois organes suivants : l'assemblée régionale (ou parlement régional, consultatif et/ou législatif), le gouvernement régional ou provincial (exécutif) et le président du gouvernement régional ou provincial dénommés différemment selon les États-membres.

Si l'on transfère davantage de pouvoirs et de compétences aux régions, cela suppose qu'elles pourraient obtenir un véritable «statut d'autonomie», à la «carte», c'est-à-dire élaboré et mis en place région par région selon leur histoire, us et coutumes. Toutefois, ces solutions reposeraient sur la politique régionale communautaire existante et mise en place grâce à divers instruments (coordination des politiques régionales des États-membres, fonds structurels, etc.). Cette véritable politique régionale communautaire et sa démocratisation (participation de la population) devrait permettre de résoudre les problèmes régionaux divers (disparités régionales), et de renforcer l'intégration économique et politique de la Communauté.

Enfin, le découpage régional interviendrait préalablement à l'élection au suffrage universel direct des représentants régionaux de l'assemblée régionale. Ces représentants régionaux élus par leurs peuples respectifs (ethniques) seraient délégués au Parlement européen pour leurs régions respectives et défendraient leurs intérêts au Parlement européen dans le cadre de la Communauté européenne. En effet, à terme, on pourrait imaginer que le Parlement européen se substitue aux parlements nationaux et être complètement représentatif des peuples (au sens ethnique et linguistique - culturel - et non des États) de la Communauté européenne. Cela pourrait constituer une solution politique pour l'intégration (et la participation !) des régions à la construction européenne.

## NOTES

1. Indice synthétique : indicateur statistique tenant compte pour chaque région du produit intérieur brut - PIB - par personne active, du PIB par habitant ainsi que du taux de l'emploi.
2. L'exposé de ces raisons est détaillé dans le rapport de M. Tom G. O'Donnell : **La régionalisation dans la Communauté. Facteur de développement régional**, Commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire, Parlement européen, 20 octobre 1988. (PE 123.460/B/déf.).
3. J.O. no C 72 du 18.03.1985, p. 59.



4. J.O. no C 127 du 14.05.1985 : Rapport Griffiths : Résolution sur les résultats de cette conférence.
5. J.O. CE no L/247 du 06.09.1988, par décision de la Commission européenne.
6. Charte communautaire de la régionalisation : Projet de proposition de résolution sur la politique régionale communautaire et le rôle des régions. article 1, paragraphe 1, rapporteur : M. Pancrazio de Pasquale, 22 juillet 1988.
7. Convention conclue le 21 mai 1980 et dont huit États-membres l'ont signée et ratifiée au 1er mai 1988.
8. G. Pfennig Spinelli, **Rapport. «Politique de la société». Avant-projet de Traité instituant l'Union Européenne**, chapitre III, paragraphe 84, p. 26.
9. Loi du 29 juillet 1982.
10. Par la création du Conseil consultatif des collectivités régionales et locales (C.C.C.R.L.) le 24 juin 1988, et la mise en place officielle de celui-ci les 20 et 21 décembre 1988 à Bruxelles, la Commission européenne a officialisé ses rapports avec les représentants des collectivités régionales et locales.
11. Un renforcement de ces relations entre les régions (pouvoirs locaux et régionaux) et les institutions communautaires (Commission exécutive, Conseil) s'était déjà fait ressentir depuis plusieurs années.
  - Voir dans les documents de séance, la proposition de résolution pour le Parlement européen, présentée par M. Gangioiti Llaguno qui va dans ce sens. (Document B2-1459/86 du 22 janvier 1987 - PE 111.644).
  - Voir dans les documents internes du P.E., le projet de rapport no 6 sur le même thème, présenté au Parlement européen par le rapporteur : M. Arbeloa Muru. (Document du 03 mars 1988 - P.E. 121.028).
  - Voir dans les documents internes du P.E., un projet d'avis pour le Parlement européen, présenté par le rapporteur : Mme Lore Neugebauer. (Document du 12 août 1988 - PE 126.027).
12. W. Kuijpers. Député au Parlement européen. Rapporteur.
  - Résolution «sur une Charte communautaire des langues et cultures régionales et sur une Charte des Droits des minorités ethniques». Publication au J.O. de CE no C287/106 du vendredi 16 octobre 1981.
  - Rapport fait au nom de la Commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports sur les langues et cultures des minorités régionales et ethniques de la Communauté européenne. Documents de séance. 28 septembre 1987. (Document A2-150/87).
  - Séance du vendredi 30/10/87 à Strasbourg au Parlement européen. Déclarations au J.O. de CE no 2-357 (octobre 1987). p. 305 à p. 325. (Publication du procès-verbal de la Séance).

- Résolution «sur les langues et cultures des minorités régionales et ethniques de la Communauté européenne». (Doc. A2-150/87).  
Publication au J.O. de CE no C318/160 du vendredi 30 octobre 1987.
- 13. M. Lambinet, **Le régionalisme et la régionalisation comme solutions aux problèmes internationaux d'intégration. Essai comparatif pour l'avancée des Communautés économiques latino-américaines**, Thèse de Doctorat en sciences économiques, Université Paris III-Sorbonne Nouvelle, 1990.
- 14. G. Héraud, **L'Europe des Ethnies**, Nice, Presses d'Europe, 1963, p. 23.
- 15. P. Fougeyrollas, **Pour une France fédérale**, Paris, Denoël, 1968, p. 51.
- 16. L. Bourdel ; J. Genevay, **Groupes sanguins et tempéraments**, Paris, Maloine, 1960.
- 17. Ces divers mécanismes possèdent en principe une efficacité et une «transparence» comme le montrent différentes études comparatives : **Rapport de la Commission sur le rôle des finances publiques dans l'intégration européenne**, série Économie et finances, collection Études, no B 13.1977.
- 18. **Convention du Conseil de l'Europe sur les problèmes de la régionalisation**, déclaration de Bordeaux, 1978.
- 19. **Convention du Conseil de l'Europe sur les problèmes de la régionalisation**, déclaration de Bordeaux, 1978.
- 20. - Résolution no 67 du Conseil de l'Europe relative aux problèmes de la régionalisation en Europe. (1970).  
- Déclaration du Conseil de l'Europe sur les problèmes de régionalisation. (Bordeaux, 1er février 1978).  
- Résolution de la XVe session de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe. (27 mai 1980).
- 21. M. Tom G. O'Donnell, député au Parlement européen.  
Commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire.  
**Rapport no 4 dans le cadre du grand thème global : «La politique régionale communautaire et le rôle des régions», sur «la régionalisation dans la Communauté, facteur de développement régional»**. 20 octobre 1988 (parag. no 2).
- 22. Conseil de l'Europe.
- 23. On peut envisager des régions européennes comprenant chacune en moyenne de 3 à 5 millions d'habitants malgré qu'il ne faille pas être absolus et que l'on peut admettre que certaines «régions-États-Nations» de l'Europe puissent avoir une taille optimale de 1 à 2 millions d'habitants jusqu'à 6 ou 8 millions, voire plus.

24. En effet, il suffit de lire le document suivant pour s'en convaincre... :  
Voir dans les Documents de séance, la proposition de résolution présentée par M. Pordea au Parlement européen en vue de «rejeter expressément l'idée de la reconnaissance d'une indépendance politique des régions»...  
(Document B2-61/87 du 10 mars 1987 - PE 112.767).
25. Géographie : **Larousse encyclopédie universelle**, Tome 1, Paris, 1949.
26. D. de Rougement, **L'Avenir est notre affaire**, Paris, Stock, 1977, p. 291.
27. G. Héraud, **Le droit à l'autodétermination. Actes du Colloque International de Saint-Vincent. 2-5 décembre 1979**, Nice, Presses d'Europe, 1980, p. 57.
28. C'est grâce à ces travaux que l'on doit, entre autres, la résolution adoptée par le Parlement européen en faveur d'une Charte destinée à assurer et à protéger les droits des langues et cultures régionales et ceux des minorités ethniques. (J.O.C.E. no 2-357 du 30.10.1987). De même, le projet de Convention européenne sur la régionalisation élaborée par l'Institut international pour les Droits des groupes ethniques et pour le régionalisme. (München - R.F.A.).
29. Voir dans les Documents de séance, la proposition de résolution déposée par M. Hänsch au Parlement européen «sur l'institutionnalisation de la participation des régions à la formation des décisions dans la Communauté». (Documents B3-489/89 du 17 novembre 1989 - PE 136.558).
30. Voir dans les Documents de séance, la proposition de résolution déposée par un groupe de députés européens au Parlement européen «sur les relations entre le Parlement européen et les collectivités locales». (Documents B3-42/89 du 8 septembre 1989 - PE 134-511).
31. Voir dans les Documents de séance, la proposition de résolution présentée par M. Raffarin au Parlement européen «sur la création de cartes des élus des régions d'Europe», ce qui est tout à fait révélateur, indépendamment de son sens symbolique.  
(Documents B3-0495/89 du 21 novembre 1989 - PE 136.724).



## CONCLUSION

En conclusion, si les premiers efforts déployés au début des années 50 en vue d'instaurer une «communauté politique européenne» ont été prématurément interrompus<sup>1</sup>, et qu'il fut décidé le 17 avril 1962 d'interrompre les pourparlers sur la création d'une union politique lors de la conférence des ministres des Affaires étrangères de Paris, c'est parce que les positions divergentes des partenaires d'alors ont révélé d'importants conflits d'intérêts tant sur la forme que sur la nature de cette union politique. Toutefois, de nouvelles impulsions en ce sens apparurent au cours des années 70 (Conférences de Paris en 1972 et 1974) qui malheureusement n'apportèrent pas la réalisation de l'Union européenne prévue pour 1980, malgré que l'on ait progressé, car les mesures suivantes auraient dû être remplies :

- création d'une union économique et monétaire concrétisée à terme par une monnaie commune (l'ECU).
- réforme des institutions de la Communauté (clarification et nouvelle définition des rôles de la Commission exécutive, du Parlement européen, de la Cour de justice des C.E., du Comité économique et social, des comités et conseils consultatifs mis en place ainsi que des représentations régionales, etc.
- mise en oeuvre d'une politique extérieure commune. («Affaires étrangères européennes»).
- mise en oeuvre d'une politique régionale et sociale commune (où la question régionale, le régionalisme et la régionalisation aurait dû être davantage pris en compte par plusieurs États).

C'est ce dernier point qui nous a paru important dans la poursuite de l'intégration économique et politique de l'Europe, car si les objectifs n'ont pas pu être réalisés dans les délais prévus, c'est parce qu'il existe de profondes divergences de conception entre partenaires sur la forme de l'Union européenne et sur les réformes institutionnelles nécessaires.

En effet, quel que soit l'État-membre de la Communauté européenne, (même la R.F.A. !), on peut constater des symptômes d'une sorte de « crise régionale » liés à des problèmes économiques et sociaux régionaux. Ces problèmes posés sur le plan régional sont variables dans leur diversité et dans leur nature, mais peuvent se résumer principalement par la diminution du nombre des emplois dans certains secteurs d'activités (agriculture ; industries textiles, métallurgiques, sidérurgiques, etc.); par des retards au niveau du développement dûs à des difficultés de reconversion ; par un niveau relativement faible du revenu produit, de la productivité et de l'emploi ; des difficultés d'adaptation structurelle, etc. Cette situation a provoqué un exode rural et une immigration accentuant ainsi les déséquilibres régionaux tout en permettant le renforcement de la prépondérance d'autres régions sur le plan géographique et (ou) économique. Les délimitations territoriales de ces régions sont le fruit des hasards de l'histoire et reposent généralement sur un caractère relatif et qui ne valent que pour un cadre de référence prédéterminé qui est celui de la Communauté européenne. À ces problèmes régionaux d'ordre structurel se sont ajoutés des difficultés d'ordre conjoncturel mettant en évidence des disparités régionales : évolution démographique différente selon les régions, accroissement du chômage divergent selon les régions prospères et les régions défavorisées, disparités des revenus. Ces divers facteurs économiques et sociaux influents dans le rôle des régions de la Communauté ont permis la résurgence d'un phénomène régional mettant en évidence l'existence de peuples aux aspirations locales et régionales bien définies, tant sur le plan géographique, que culturel (ethnique et linguistique), qu'économique, politique, etc., que cette histoire a privé du pouvoir de décider pour eux-mêmes.

La renaissance de ce phénomène régional, basé sur un mouvement issu de la «base» avec ses aspirations plus ou moins confuses mais dégagant une notion de communauté d'intérêts, humaine, culturelle (ethnique et linguistique), économique, politique, repose surtout sur un «tissu social cimenté» : c'est le régionalisme. Parallèlement à ce mouvement issu du «bas», et afin de tenter de réduire les disparités régionales tout en cherchant à intégrer, assimiler, voire opprimer ce phénomène régional, l'État-Nation a opposé à ces revendications régionalistes, un autre mouvement issu du «haut» : c'est la régionalisation. Or, malgré une diversité des approches du régionalisme dont les objectifs principaux (par le biais des partis et mouvements régionalistes européens, qu'ils soient à buts culturels, économiques, politiques) reposent essentiellement sur la reconnaissance officielle (par les États où ils se localisent) de leurs identités culturelles régionales. Celle-ci passe également par la revendication d'une autonomie régionale/nationale (voire un séparatisme pour certains d'entre eux) de la région dont ils sont issus, ainsi que l'accession à l'état de Nation reconnue en tant que telle. Ils souhaitent redevenir maître de leur destin et à se gouverner librement. En opposant cette politique de régionalisation qui se base principalement sur différents instruments politiques et techniques tels que : la planification, l'aménagement du territoire, la politique régionale, la plupart des États européens ont cherché à occulter ce phénomène régional. Ils se sont également servis de l'information, des médias, de la formation, du service militaire, etc. tout en traitant ce phénomène régional de «folklorique», «joueurs de biniou», etc. Dès lors, la région a été réduite à des dimensions strictement administratives et à un espace géographique et économique d'action pour les technocrates. L'âme et la conscience des peuples en ont été bafouées, ignorées. Cette forme de régionalisation qui a procédé à un certain refus pour des raisons liées à des événements politiques, historiques, économiques, voire de liens formels de collaboration entre de nombreux mouvements régionalistes et l'occupant Nazi au cours de la Deuxième Guerre mondiale, procède également d'un refus du fédéralisme sous toutes ses formes : le problème régional est avant tout un problème politique. Ces différents instruments

politiques et techniques énoncés précédemment n'ont été jusqu'à présent que de «faux semblants institutionnels».

Or, aujourd'hui, en 1990 et à la veille de l'échéance du 1er janvier 1993, date de la mise en application complète de l'Acte unique européen grâce à la suppression des frontières nationales entre les États-membres de la Communauté européenne, si les États ont de plus en plus de mal à «maîtriser» la situation économique, voire politique<sup>2</sup>, c'est parce qu'ils ont «mal régionalisé» intentionnellement afin de tenter de conserver leur unité nationale (ou une certaine unité de l'État), tout en ayant été contraint pour des raisons reposant sur des facteurs explicatifs d'ordre historiques, économiques, culturels, politiques, administratifs, etc. De plus, ils ont été placés devant un choix difficile : la mise en oeuvre et la poursuite de la régionalisation ? ou, l'intégration économique puis politique dans la Communauté européenne ?

Le choix de la régionalisation s'est imposé à la plupart d'entre eux pour des raisons historiques (Allemagne fédérale issue de l'Allemagne nazie démembrée tout en permettant une meilleure application du Plan Marshal ; Italie fasciste déstructurée et recomposée sur la base de ses anciennes principautés) ; culturelles (Espagne composée de Communautés culturelles que le franquisme n'a pas réussi à dissoudre ou absorber ; Belgique «éclatée» en trois régions pour des raisons purement linguistiques) ; économiques (France trop centralisée avec une capitale hypertrophiée et dont le processus est en cours) ; administratives (Royaume-Uni très centralisé et dont le découpage territorial purement administratif fonctionne grâce aux «counties» ; Irlande, Danemark, Grèce, Portugal, Pays-Bas aux découpages essentiellement administratifs sans véritable régionalisation ; Luxembourg ne possédant pas de structures régionales vu ses dimensions).

Toutefois, malgré qu'il n'y ait que certains États régionalisés et que la régionalisation soit pratiquée différemment selon les États-membres de la Communauté, on peut discerner une caractéristique commune dans ce processus, l'existence de trois



organes administratifs permettant d'organiser et d'administrer la région : l'assemblée régionale (consultative et/ou législative), l'organe exécutif (gouvernement provincial ou régional), le président de l'organe exécutif. Or, ce processus de régionalisation n'a pas tout à fait répondu aux aspirations légitimes des peuples de l'Europe avides de démocratie et ne paraît être qu'un instrument technocratique. Il aurait pu être associé au régionalisme en reconnaissant le phénomène régional et en collaborant en synergie avec les mouvements régionalistes afin de permettre une meilleure intégration économique et politique de la Communauté dans une première étape, de l'Europe dans une seconde.

En effet, l'élection d'un Parlement européen, même s'il est élu au suffrage universel direct, par le biais des appareils politiques nationaux représentés au sein des groupes politiques de celui-ci, ne représentent pas véritablement les peuples d'Europe mais uniquement les appareils et partis politiques nationaux. Ce Parlement européen élu de cette manière ne peut être qu'un «trompe-l'oeil» car il réduit le débat politique à l'alternative pour ou contre l'intégration de l'Europe, pour ou contre le pouvoir politique des États. Ceux-ci et leur pouvoir existent bel et bien parce qu'ils sont le fruit d'une longue histoire et le cadre de véritables débats. De plus, ce Parlement tout en n'étant pas représentatif des peuples (au sens des nations/ethniques-linguistiques et non des États-Nations) de l'Europe, n'a qu'une compétence purement consultative et non législative. Aussi, quel peut être le rôle des groupes politiques dans cet hémicycle si ce n'est que celui d'un lieu de confrontations d'idées, de courants, d'idéologies. Dans cette optique, que peut-on attendre de la position de ces groupes politiques quant à la question régionale et la régionalisation, si ce n'est que des positions individuelles, dispersées, «transversales» à l'intérieur de chacun des groupes, mais convergentes, en faveur de celles-ci. A part quelques groupes profondément «régionalistes» (Arc-en-ciel, «Verts» au Parlement européen, démocrates européens), la position de la plupart d'entre eux ne reflète que des opinions individuelles de parlementaires favorables à la région : ces derniers défendent avant leur pays, les intérêts de leurs régions d'origine. D'autre part, on constate

également un problème des législations nationales qui ne concordent pas car de traditions diverses : chaque pays a son propre système électoral et une harmonisation serait souhaitable. L'idéal serait d'élire des représentants régionaux au Parlement européen.

Par ailleurs, afin de mieux intégrer les régions, la Communauté européenne a mis en oeuvre une politique régionale communautaire venant compléter celle mise en place sous l'impulsion des États-membres. La politique régionale au plan national se base essentiellement sur des instruments politiques et techniques tels que l'aménagement du territoire, la planification, la politique des aides régionales selon l'urgence. La politique régionale communautaire se base également sur divers instruments tels que : la Banque européenne d'investissement (BEI), le Nouvel instrument communautaire d'intervention (NIC), les fonds structurels (FEDER, F.S.E., FEOGA, PIM), les cadres communautaires d'appui (C.C.A.). Le bilan de ces actions tant nationales que communautaires laisse ressortir un manque de coordination, de contrôle et de suivi. Néanmoins, celui-ci fait apparaître des résultats relativement positifs dans de nombreux domaines.

Cependant, les solutions envisagées et mises en oeuvre sous l'impulsion des États comme de la Communauté afin d'assurer une meilleure intégration des régions (et de tenter de réduire les disparités régionales) pourraient être complétées par une véritable politique régionale et sa démocratisation. En effet, l'intégration économique et politique de la Communauté européenne passe désormais par une intégration régionale et non plus nationale. Celle-ci suppose : l'élaboration d'une véritable politique régionale et sa démocratisation, la mise en place d'une véritable régionalisation tenant compte de l'existence du régionalisme, la prise en compte de l'existence «d'authentiques régions» dotées d'organes élus démocratiquement et surtout représentées par des «délégués régionaux ethniques» au Parlement européen (ceux-ci défendraient les intérêts de leurs régions d'origine auprès de la Communauté et rendraient des comptes en retour à leurs électeurs

régionaux...), la participation active des «régions-États-Nations» au processus d'intégration dans les décisions prises les concernant au niveau de la Communauté. Ces mesures impliquent nécessairement un redécoupage régional au niveau de la Communauté européenne (voire de l'Europe) lequel tiendrait compte du régionalisme et de la régionalisation. Ceci implique également de transférer davantage de pouvoirs et de compétences aux régions (voire de «partager» le pouvoir avec les régions...), en leur donnant un statut d'autonomie à la «carte», en fonction de leur histoire, us et coutumes, droit interne. On pourrait imaginer des initiatives populaires (voire un référendum...) sur la question régionale au niveau communautaire (ou de l'Europe). À terme, le Parlement européen composé de «parlementaires régionaux ethniques» (et non plus d'appareils ou de groupes politiques) pourrait se substituer aux parlements nationaux, car plus représentatif des peuples d'Europe, tout en contribuant à une meilleure intégration économique et politique de l'Europe<sup>3</sup>.

Désormais, l'intégration européenne passe par les régions : de l'Europe difficile communautaire, on pourrait aboutir à l'Europe politique en passant par l'Europe des régions.

Treize-Vents, février 1990.

## NOTES

1. La Communauté européenne de défense a échoué en 1954, et malgré la tentative des chefs d'État et de gouvernement des six pays fondateurs de la C.E.E. de donner une nouvelle impulsion à la création d'une union politique en 1961, celle-ci s'est soldée par un échec. (Plans Fouchet I et II).
2. Les récents événements survenus en Europe de l'Est et en U.R.S.S. depuis octobre-novembre 1989, viennent compliquer une situation déjà complexe en Europe de l'Ouest.
3. Nous aurions des «parlements régionaux» et un Parlement européen.



## **BIBLIOGRAPHIE**

### **I. OUVRAGES :**

**AUCHET, M., G. BIBES et P. BRENNAN. Les élections européennes de juin 1984 : une élection européenne ou dix élections nationales.** Paris, Publications de la Sorbone. 1986.

**BORDIOT J. Le Gouvernement invisible.** Paris, La Librairie Française, 1983.

**BORELLA F. Les partis politiques en Europe.** Paris, Édit. du Seuil, 1984.

**BOULOUIS J. Droit institutionnel des Communautés européennes.** Paris, Montchrestien, 1984.

**BOULOUIS J. et R. M. CHEVALIER. Caractères généraux du droit communautaire, droit institutionnel, contrôle juridictionnel.** Paris, Dalloz, 1987.

**BOURDEL L. et J. GENEVAY. Groupes sanguins et tempéraments.** Paris, Maloine, 1960.

**BOURJOL M. Les institutions régionales de 1789 à nos jours.** Paris, Berger-Levrault, 1975.

**BURBAN J. L. Le Parlement européen et son élection.** Bruxelles, Bruylant, 1979.

**COSTON H. Les technocrates et la Synarchie.** Paris, Lectures Françaises, 1962.

**COSTON H. Le monde secret de Bilderberg.** Paris, Les Publications Henry Coston, 1986.

**DAYRIES J.-J. et M. La régionalisation.** Paris, P.U.F., 1978.

**FLORY T. Le mouvement régionaliste français.** Paris, P.U.F., 1966.

**FOUERE Y. L'Europe aux cent drapeaux.** Paris, Presses d'Europe, 1969.

**FOUGEYROLLAS P. Pour une France fédérale.** Paris, Denoël, 1968.

**GIARD J. et J. SCHEIBLING. L'enjeu régional.** Paris, Édit. Sociales, Notre temps/Société, 1981.

**GINESTET P. Le Parlement européen.** Paris, P.U.F., Que sais-je? no 858, 1963.

**HERAUD G. L'Europe des ethnies.** Paris, Presses d'Europe, 1963.

**HERAUD G. Peuples et langues d'Europe.** Paris, Édit. Denoël, 1966.

**HERAUD G. (Introduction de). (Prégace d'Alexandre Marc). Contre les États. Les régions d'Europe.** Nice, Presses d'Europe, 1973.

**HERAUD G. Introduction à l'ethnopolitique.** Paris, Presses d'Europe, 1973.

**MANZANARES H. et J.-P. QUENTIN. Pourquoi un Parlement européen?** Paris, Berger-Levrault, 1979.

**MENY Y. Dix ans de régionalisation en Europe. Bilans et perspectives 1970-1980.** Belgique, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie. Paris, Édit. Cujas, 1982.

**PERRIN J.-C. Le développement régional.** Paris, P.U.F., 1974.

**PERROUX C. Le crépuscule des Parlements.** Paris, Édit. Cujas, 1979.

**PONSARD G. Économie et Espace. Essai d'intégration du facteur spatial dans l'analyse économique.** Société d'édition d'enseignement supérieur, 1955.

**PORTELLI H. et T. JANSEM. La Démocratie chrétienne, force internationale.** Paris, Institut de politique internationale et européenne, Université de Paris X - Nanterre, 1986.

**RAFFARIN J. P. 92 - Europe - Nous sommes tous des régionaux.** Poitiers, Projets Éditions France, 1988.

**ROBIN M. et A. GRÖSSER. Les élections allemandes. I. Le système électoral de la République fédérale allemande. (M.R.). II. Le plébiscite du 15 septembre 1957. (A.G.).** Paris, P.U.F., 1957.

**ROBIN M. Histoire comparative des idées politiques.** Paris, Économica, 1988.

**ROMUS P. Économie régionale européenne.** Bruxelles, Presses Universitaires de Bruxelles, 1983.

**(de) ROUGEMONT D. L'avenir est notre affaire.** Paris, Stock, 1977.

**(de) ROUGEMONT D. Sur l'état de l'union de l'Europe.** Paris, Édit. Stock, 1979.

## II. ARTICLES - THÈSES - RAPPORTS - DOCUMENTS DIVERS :

**ALLIANCE LIBRE EUROPÉENNE. Convention de Bruxelles sur l'ALE.** Déclarations et statuts de l'ALE. Bruxelles, Documentation personnelle, 1989.

### ASSEMBLÉE DES RÉGIONS D'EUROPE

- **Statuts de l'Assemblée des régions d'Europe.** Oct. 1984.
- **Conseil des régions d'Europe.** Janvier 1985.
- **Déclaration finale et résolutions des deuxièmes assises générales des régions d'Europe.** 19-20 novembre 1987.
- **Comité permanent : Compte rendu,** Séville, 27-28 mai 1988.
- **Bureau politique : Compte rendu,** Taormina-Sicile, 24 septembre 1988.
- **Assemblée générale.** Funchal, 28-29 novembre 1988.
- **Dix questions que vous vous posez sur l'Assemblée des régions d'Europe.** Décembre 1988.
- **Réunion du bureau : Comptes rendus.** Klosters, 30.01.1989.
- **Réunion de la présidence : Compte rendu,** Lyon. 31.03.1989.
- **Comité permanent : Compte-rendu.** Madrid. 1-2 juin 1989.
- **Liste des régions cotisantes à l'A.R.E.** 21 juillet 1989. Strasbourg, ARE, 1984 à 1989.

### ASSOCIATION INTERNATIONALE POUR LA DÉFENSE DES LANGUES ET CULTURES MENACÉES (A.I.D.L.C.M.)

- **Projet de programme structuré pour l'enseignement des langues dialectales dans les établissements primaires.** Liège, Édition du Centre de recherche et d'information du Wallon à l'école, 1983.
- **Motions sur les langues et cultures menacées au Congrès de Liège de juillet 1988 :** France, Italie, Autriche, Espagne (Aragon, Catalogne, Asturie, Vallée d'Aran), Sicile, Slovénie, Mexique.



BOURGEAU H. «Programmes méditerranéens intégrés : un dévi pour la Communauté». **Revue du marché commun**, no 270. Paris, octobre 1983, Pages 451-456.

#### BUREAU EUROPÉEN POUR LES LANGUES MOINS RÉPANDUES (B.E.P.L.M.R.)

- **Bulletin CONTACT**, volume 5, no 2, septembre 1988.
- **Bulletin CONTACT**, volume 5, no 3, hiver 1988-1989.
- **Bulletin CONTACT**, volume 6, no 1, printemps 1989.
- **L'Unité dans la diversité : les langues moins répandues de la Communauté européenne**. 1988. Dublin, Baile Atha Cliath, 1983 à 1989.

BALOUP G. et al. «L'Europe des régions». **Les Cahiers de l'avenir**, no 14.

«Publication du groupe du Parti populaire européen. (groupe démocrate chrétien) du Parlement européen». **Cahiers européens**, no 1, Luxembourg.

«Développement régional et cohésion socio-économique. Journées d'étude. Galway, 2-6 mai 1988». Luxembourg, Groupe du Parti populaire européen (DC) du Parlement européen, **Cahiers européens**, no 56, mai 1988.

#### CONSEIL DES COMMUNES ET RÉGIONS D'EUROPE

- **Le journal du CCRE**, no 9, juillet-août 1988.
- **Les organes de consultation des collectivités locales et régionales auprès des institutions européennes**. Janvier 1987.
- **La Communauté européenne et les collectivités territoriales européennes**. Paris, collection «Études et documents. C.C.R.E., oct. 1988.

COUVE de MURVILLE M. et al. «Le parlement européen». **Revue d'Études constitutionnelles et politiques**, 1977, no 2.

**DOCUMENTATION FRANÇAISE. Traités et documents relatifs à la C.E.E. Notes et études documentaires, (6), 1984.**

**GADBIN D. «Quelle politique régionale pour la Communauté économique européenne?» Revue du marché commun, no 314, Paris, février 1988. Pages 68-74.**

**INDEPENDENT FIANNA FAIL. An Independent Nationalist Voice. Programme. Dublin, Leitrim Observer Ltd, 1989.**

**INSTITUT D'ÉTUDES OCCITANES (Institut d'Estudis Occitans). La creacion regionala occitana : Lengadoc. Tolosa, Cagalogue I.E.O. - C.I.D.O., 1987.**

**INTERGROUPE DES ÉLUS LOCAUX ET RÉGIONAUX DES GROUPES POLITIQUES AU SEIN DU PARLEMENT EUROPÉEN**

- **Mémoire sur les objectifs et les activités de l'Intergroupe. Bruxelles, 4-5 juillet 1985.**
- **Note sur la création, les objectifs, le fonctionnement et les travaux de l'Intergroupe. Bruxelles, mars 1986.**
- **Rapport succinct du colloque des 6 et 7 octobre 1988 à Bruxelles sur le thème «La Communauté européenne face aux effets de l'appauvrissement dans les villes». Bruxelles, octobre 1988.**

**INTERNATIONALES INSTITUT FÜR NATIONALITÄTEN-RECHT UND REGIONALISMUS (INTEREG)**

- **Maximes directrices du régionalisme. (München 1979 - 1. Auflage). München 1979.**
  - **Droit des groupes ethniques et protection des minorités. Projet d'une convention internationale et d'un protocole européen. München 1984.**
- Augsburg. R.F.A. Édit. H. Mühlberger, 1979 à 1984.**

**MOVIMENTO AUTONOMISTA OCCITANO. Relazione introduttiva ai lavori del 3e Congresso.** Frassino, Italis. M.A.O., 1987.

**PARTIDO NACIONALISTA GALEGO-PARTIDO GALGUISTA (P.N.G. - P.G.).** (Parti national de Galacie).

- **Recuperamos o Futuro. Manifesto-Estatutos** - Panencia Marco, 1988.
- **O Nacionalismo Hoxe.** 1989.
- **Galicia, Provincia Unica?** 1989. Santiago de Compostela, Édit. Gotelo Balnco, GRINVER S. A.

**PARTI LIBÉRAL EUROPÉEN. Structures territoriales de l'État de demain. Déconcentration. Décentralisation. Fédéralisme. Régionalisme.** Paris, PLE, 1964.

**PARTI POUR L'ORGANISATION D'UNE BRETAGNE LIBRE. Déclaration des Droits des Peuples.** 1989. Saint-Brieuc, P.O.B.L., 1989.

**PARTI OCCITAN. Pour une Europe des peuples et des régions. Manifeste européen** 1989. Charte du Parti Occitan. Tolosa, P.O.C., 1989.

**UNION FÉDÉRALISTE DES COMMUNAUTÉS ETHNIQUES EUROPÉENNES (U.F.C.E.E.).**

- **Bulletin d'information sur l'U.F.C.E.E.** Kobenhavn, UFCE, mai 1980.
- **Discours d'ouverture du congrès de Versailles.** Flensburg-Versailles 21-23 avril 1989.

### III. DOCUMENTS OFFICIELS : (EXTERNES ET INTERNES)

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. **Premier rapport périodique sur la situation économique et sociale des régions de la Communauté.** Bruxelles, C.E.E., 1981.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. **Le développement régional et la Communauté européenne. Le dossier de l'Europe.** No 18/83. Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 1983, 8 p.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. **Deuxième rapport périodique sur la situation économique et sociale des régions de la Communauté.** Bruxelles, 1984.

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES. **Troisième rapport périodique sur la situation et l'évolution socio-économiques des régions de la Communauté.** Bruxelles, C.E.E., 1987.

CONSEIL DE L'EUROPE. **Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Déclarations adoptées lors des Conférences européennes organisées par la CPLRE. (1970-1985).** Strasbourg. C.E., 1986.

CONSEIL DE L'EUROPE. **Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe. Collection études et travaux no 3. Le Conseil de l'Europe et la région. La dimension régionale dans les travaux de la CPLRE - 1957-1985.** Strasbourg, C.E., 1987.

#### CONSEIL DES COMMUNES ET RÉGIONS D'EUROPE

- **Statuts et composition du CCRE.** Novembre 1984.
- **Compte rendu des activités 1988.**
- **Le journal des communes et régions d'Europe.** Paris, juillet-août 1988, no 9.

- **Procès-verbal de la séance du vendredi 16 octobre 1981.** Résolution adoptée, sur une Charte communautaire des langues et cultures régionales et sur une Charte des droits des minorités ethniques, suite au rapport de M. Afre, au nom de la Commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports et l'avis de la Commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire. (doc. 1-965-80). (p. 104 à 107). No C 287 du 09.11.81. (Novembre 1981).
- **Procès-verbal de la séance du vendredi 30 octobre 1987.** Rapport de M. Kuijpers, au nom de la Commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports, sur les langues et cultures des minorités régionales et ethniques dans la Communauté européenne. (p. 305 à p. 325). (doc. A2-150/87). No 2-357 du 30.10.87. (Débats parlementaires).
- **Procès-verbal de la séance du vendredi 30 octobre 1987.** Résolution adoptée, sur les langues et cultures des minorités régionales et ethniques de la Communauté européenne, suite au rapport de M. Kuijpers, au nom de la Commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports. (doc. A2-150/87). (p. 160 à p. 164). No C 318 du 30.11.87. (Novembre 1987).
- **Ressources du FEDER, du F.S.E. et du FEOGA-orientation.** No C 86 du 04.04.88. (Avril 1988).
- **Décision de la Commission du 24 juin 1988 relative à la création du Conseil consultatif des collectivités régionales et locales.** (88/487/CEE). (p. 23 à p. 25). No L 247/23 du 06.09.88.
- **Compte rendu in extenso des séances du 12 au 16.09.88.** Discussion commune à propos de la déclaration de la Commission sur l'Europe des citoyens. No 2-368 du 12.09.88. (Débats parlementaires).

**PARLEMENT EUROPÉEN. Le Parlement européen et la politique régionale.** Luxembourg, Direction générale de l'information et des relations publiques, 1988.

## PARLEMENT EUROPÉEN

- Liste des députés. 15.02.1990. Luxembourg, P.E., 1988-1989.

## PARLEMENT EUROPÉEN

### - DOCUMENTS DE SÉANCE

### - PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION

- . 1986-87 : Proposition de résolution déposée conformément à l'article 47 du règlement par M. Gangoiti Llaguno sur les relations entre les régions et la Commission et le Conseil. Document B2 - 1459/86 du 22 janvier 1987. (PE 111.644).
- . 1987-88 : Proposition de résolution déposée conformément à l'article 47 du règlement par M. Pordea sur les régions et leur dépendance organique des États-membres de la C.E.E. dont elles relèvent. Document B2 - 61/87 du 10 mars 1987. (PE 112.767).
- . 1987-88 : Proposition de résolution déposée conformément à l'article 47 du règlement par MM. Fernandes, Marques Mendes, Pegado Litz sur la création d'un Conseil des régions. Document B2 - 102/87 du 09 avril 1987. (PE 113.879)
- . 1989-90 : Proposition de résolution présentée conformément à l'article 63 du règlement par les députés Formigoni, Bindi, Bonetti, etc. sur les relations entre le Parlement européen et les collectivités locales. Documents B3-42/89/89 du 08 septembre 1989. (PE 134.511).
- . 1989-90 : Proposition de résolution déposée conformément à l'article 63 du règlement par M. Hansch sur l'institutionnalisation de la participation des régions à la formation des décisions dans la Communauté. Documents B3-489/89 du 17 novembre 1989. (PE 136.558)
- . 1989-90 : Proposition de résolution présentée conformément à l'article 63 du règlement par M. Raffarin sur la création de cartes des élus des régions d'Europe. Documents B3-0495/89 du 21 novembre 1989. (PE 136.724).

PARLEMENT EUROPÉEN  
- DOCUMENTS DE SÉANCE  
- RAPPORTS

- . 1984-1985 : Rapport fait au nom de la Commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire sur le rôle des régions dans la construction d'une Europe démocratique - Résultats de la Conférence des régions. Rapporteur : M. Winston J. Griffiths. Document 1-91/84 du 9 avril 1984 (PE 89.062/déf.).
- . 1987-1988 : Rapport fait au nom de la Commission de la jeunesse, de la culture, de l'éducation, de l'information et des sports sur les langues et cultures des minorités régionales et ethniques de la Communauté européenne. Rapporteur : M. Willy Kuijpers. Document A2-150/87 du 28 septembre 1987. (PE 105.139/déf.)
- . 1988-1989 : Rapport fait au nom de la Commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire sur la politique régionale communautaire et le rôle des régions. Rapporteur - coordinateur pour la résolution : M. Pancrazio de Pasquale. (sur la base de six rapports). Partie A : Proposition de résolution. Partie B : Exposé des motifs et avis. Documents A2-0218/88. Parties A et B et annexes du 21 octobre 1988. (PE 123.460/A/déf. ; PE 123.460/B/déf. ; PE 123.460/déf./ANN.).

- PARLEMENT EUROPÉEN  
- DOCUMENTS INTERNES  
- PROJET D'AVIS

- . 1987-1988 : Commission institutionnelle : projet d'avis à l'intention de la Commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire sur les relations entre les institutions communautaires et les pouvoirs régionaux et locaux. Rapporteur pour avis : Mme Lore Neugebauer. Document WG (3) 1164 FR du 12 août 1988. (PE 126.027).
- . 1987-1988 : Commission de la politique régionale et de l'aménagement du territoire. Projet de rapport no 6 dans le

**cadre du grand thème : «La politique régionale communautaire et le rôle des régions», sur les relations entre les institutions communautaires et les pouvoirs régionaux et locaux. Rapporteur : M. Arbeloa Muru. Document WG (3) / 8607 F du 03 mars 1988. (PE 121.028).**



## ANNEXES

**(La plupart des annexes ci-après ont été reproduites à partir d'un photocopieur. En conséquence, les textes n'ont pas été modifiés et on retrouve parfois un «excès» de majuscules selon l'usage anglais qui semble en vigueur en Europe).**



## ANNEXE 1

# PROJET D'UNE CONVENTION ENTRE LES ÉTATS MEMBRES DU CONSEIL DE L'EUROPE SUR LEUR RÉGIONALISATION

### Note préliminaire

Dans l'état actuel des choses, le présent projet ne trouvera pas l'agrément de tous. Certes, on ne peut le nier, la tendance générale au pluralisme social et constitutionnel s'étend de plus en plus au droit public: partout on cherche à édifier des systèmes politiques permettant de décentraliser les structures existantes. Néanmoins, certaines résistances continuent de se manifester lorsqu'il s'agit d'appliquer ce principe à la régionalisation, c'est-à-dire à la division territoriale d'un Etat. Ces résistances s'expriment malgré les avantages évidents d'une telle réforme: elle rapproche l'administration des citoyens, elle répartit les avantages sociaux de façon plus équitable entre les différentes parties du territoire, elle intensifie la libre coopération spontanée entre les groupes et — *last but not least* — elle permet de renforcer la paix et la sécurité en encourageant la coordination transfrontalière de certaines activités publiques.

L'opinion bien informée fait le plus grand cas de telles fins. C'est pour les atteindre qu'on soumet le présent *Projet de Convention sur la régionalisation entre les Etats membres du Conseil de l'Europe*.

Au premier abord, ce document semble viser à une refonte profonde et même révolutionnaire de l'administration publique dans tous les Etats appartenant au Conseil de l'Europe. Toutefois, en examinant attentivement le projet, le lecteur non prévenu s'apercevra que le but poursuivi est bien plus modeste et a déjà été atteint dans un nombre respectable d'Etats: ces derniers n'auraient plus qu'à s'associer à la création d'une instance judiciaire européenne chargée de réaliser, dans le domaine restreint fixé par le projet, un objectif du droit des gens déjà fixé par l'art. 1 lit. a de la Charte du Conseil de l'Europe: établir des liens plus étroits entre les Etats membres pour la protection et le progrès des idéaux et principes appartenant à leur héritage commun. Voilà pourquoi nous prions nos lecteurs d'examiner ce projet avec bienveillance.

En outre, et nous le relèverons au passage, il importe de souligner que les aspirations et nécessités dont ce texte constitue la quintessence sont profondément enracinées dans l'histoire commune des Etats européens. L'aide-mémoire introductif ci-dessous va préciser ce dernier point.

### Aide-mémoire introductif: les fondements historico-politiques

Par Prof. Dr. Karl Möckl  
(Université de Bamberg, Bavière)

#### I.

Notre Europe s'est épanouie selon des constantes historiques dont l'une est l'existence de régions. Celles-ci, dans l'ordre des structures de la vie humaine, renforcent des valeurs appartenant au patrimoine commun de l'Occident.

#### II.

Les régions européennes ont acquis leur personnalité à partir de la renaissance du douzième siècle, lorsque sont entrées en concurrence les influences rivales de la féodalité et du mouvement corporatif. Ces régions historiques se sont formées par différentes cristallisations sociales et institutionnelles. Elles ont marqué de leur sceau la civilisation européenne: c'est dans leur cadre que s'expriment nos formes de vie. Le vouloir-vivre régional s'est manifesté constamment au cours des siècles. Des bases économiques, politiques et culturelles spécifiques ont conféré aux différentes régions une force d'intégration variable. Chacune d'entre elles a acquis une personnalité originale et a fondé chez ses habitants un certain sentiment d'appartenance communautaire. Aujourd'hui encore, la pérennité de telles régions historiques se reflète dans la notion de terre ancestrale. La vie propre à chaque groupe humain se manifeste par des traits spécifiques dans le comportement, les normes sociales, les formes d'esprit, le patrimoine culturel et le souvenir toujours vivace de certaines institutions. Dans l'ancienne Europe, une telle région conservait sa fonction d'ordre et son caractère transfrontalier malgré sa fragmentation entre souverainetés différentes telle qu'elle résultait d'annexions postérieures.

Nées comme formes suprarégionales d'organisation territoriale, les Etats, à partir du treizième siècle, ont mis en cause le vouloir-vivre des régions historiques. C'est en tension dialectique avec leur pérennité qu'on est passé d'une société basée sur le lien personnel à l'Etat territorial, puis à sa forme absolutiste.

#### III.

Dès le dix-huitième siècle, le monde moderne a été préparé par la modernisation sociale, économique et politique. La révolution industrielle anglaise, la révolu-

tion politique française de 1789 et les réformes réalisées par les autres Etats ont mené à une refonte générale. Ainsi, dans une mesure variant de l'un à l'autre, sont nés les Etats constitutionnels modernes, basés sur le principe de «Rule of Law», des droits de l'homme, des libertés fondamentales et du libre-échange. Cette modernisation s'est produite en même temps que la naissance des nations. Etape sur la voie menant au monde que nous connaissons, l'Etat-nation est devenu en Europe la forme politique dominante. Le nationalisme niveleur qui s'en est suivi, en touchant le peuple, a fait revivre, par réaction, la conscience communautaire des régions historiques. De plus en plus, la nation s'est opposée à la région. Non seulement les régions historiques, plus anciennes que l'Etat, subsistaient toujours; chez certaines apparaissait même un vouloir-vivre ethnique et régional visant à l'indépendance ou à l'autonomie.

Les mouvements régionaux, tout comme les nationaux, ont été renforcés par leurs objectifs visant au-delà des régions, ce qui a encore été accru par leurs conflits publics. La concentration territoriale s'impose à tous les niveaux, se manifestant surtout par l'institution de bureaucraties efficaces. L'idée d'Etat-nation dominait la culture politique, transformant les structures sociales. Les nouveaux moyens de transport et de communication, ainsi que les associations de toute sorte, ont rapproché les uns des autres les différents secteurs de la population. Les différences ne provenaient plus du rang social, mais de la richesse. L'Etat fondait désormais sa légitimité sur la volonté et la conscience du peuple: ce phénomène émancipateur a associé les citoyens au pouvoir et a conduit à créer de nouvelles institutions politiques, notamment pour contrôler les gouvernements et représenter le peuple. Ces réformes sont accompagnées par des discussions et hâtées par des mouvements revendicateurs.

L'idéologie égalitaire tendait à niveler la société dans les esprits tout comme dans la réalité, et cela d'autant plus qu'elle pénétrait dans les mœurs. D'une part, la réalisation totale ou partielle des programmes politiques a réduit les différences. D'autre part, l'unité nationale, considérée comme un idéal politique, faisait fi des contrastes régionaux et sociaux. Les questions sociales et régionales se sont justement posées parce que les mouvements nationaux se présentaient sous une forme à la fois égalitaire et émancipatrice.

L'évolution s'est donc faite en deux sens: d'une part, le nivellement des régions historiques dans leur spécificité; d'autre part, leur transformation en nations. Autrement dit, ou bien elles ont subsisté comme terres ancestrales, ou bien elles sont devenues autonomes, ou bien elles ont formé des Etats-nations. En effet, toutes ne se sont pas modernisées dans la même mesure: les retards ont touché moins des Etats dans leur ensemble que certaines régions «arriérées». Certaines régions se développaient lentement, d'autre avec élan. Le nationalisme a accru cet écart; en revanche, la diffusion de l'enseignement et la propagande politique ont répandu l'idée nationale dans toutes les couches de la société. Vers le milieu du dix-neuvième siècle, le nationalisme a

cessé de ne concerner que les patriotes et est devenu un mouvement de masses. Les pionniers de la modernisation nationale se sont opposés à l'égalité sociale au nom de l'égalité civile et politique. Les crises en résultant ont été résolues, soit par une participation accrue des couches populaires, soit par une politique compensatrice en faveur des régions défavorisées. La nation s'est donc progressivement édifiée par intégration et politisation au niveau, soit de l'Etat, soit de la région.

#### IV.

L'Etat unitaire avancé tendait donc au centralisme, mais, par réaction, les vieilles régions historiques se servaient des instruments nationaux pour faire revivre leur spécificité linguistique, culturelle, religieuse, etc., et pour faire triompher contre l'Etat leurs exigences politiques et économiques. Cette évolution se caractérisait par un vouloir-vivre régional n'aspirant d'abord qu'à l'autonomie. Néanmoins, lorsque les fervents de la modernisation agissaient surtout dans le cadre de régions différenciées par des traits tels que la langue et la culture, les programmes politiques conçus dans le cadre de l'Etat-nation ne suffisaient plus à assurer la cohésion: les forces centrifuges ont alors fini par l'emporter, d'où la naissance d'Etats nouveaux par séparation, comme dans le cas de l'Autriche-Hongrie et de l'Irlande. Au siècle dernier, le vouloir-vivre régional se traduisait de façon différente selon les structures locales et l'évolution économique et sociale.

Dans des Etats comme la France et l'Espagne, dont l'évolution vers le centralisme remonte au seizième siècle, on peut dire, en exagérant à peine, que les revendications nationales se sont développées par réaction contre la domination exercée par certaines régions et qui a parfois dégénéré en colonialisme intérieur. En Italie et en Allemagne, par contre, l'unité nationale n'a été atteinte qu'après le milieu du siècle dernier et ne s'appuyait sur aucune tradition politique: la plupart des régions historiques y avaient constitué des Etats. A ces régions s'en sont superposées de nouvelles, nées d'un essor industriel rapide, ce qui, en notre siècle, a requis une certaine planification.

On peut donc distinguer deux formes de vouloir-vivre régional: d'une part le «nationalisme insatisfait» (France, Grande-Bretagne, Espagne), d'autre part la transformation des régions historiques, intégrées comme Etats à une fédération nationale (Allemagne) ou fondées en un Etat centralisé (Italie). Maintes régions historiques n'ont guère été touchées par l'essor industriel et conservent leur valeur affective de terre natale et ancestrale. D'autres, au contraire, ont vu renforcée leur spécificité, ce qui a fait naître des aspirations autonomistes. Dans certains cas, comme les régions industrielles, est même née du néant une nouvelle conscience communautaire. Malgré cette grande diversité, on note dans tous les cas un même désir de restructurer les Etats sur une base multicentrique ou multirégionale. Pendant la première moitié de notre siècle, les regroupements et démembrements d'Etats ont surtout résulté du vouloir-vivre régional.

Dans ce dernier survit donc l'idée nationale. Elle y joue certes un rôle différent, mais y conserve en substance son caractère émancipateur, de par l'aspiration à l'autonomie, la protection des minorités et la recherche d'un équilibre politique basé sur la participation du peuple et sur la réduction des différences qualitatives. Mais l'Europe obéit désormais aux lois de la croissance industrielle. Les exigences du pluralisme dans la société de masse ne peuvent se satisfaire d'elles-mêmes. Pour résoudre les crises et organiser l'avenir, il faut planifier l'évolution et aménager le territoire.

## V.

L'épanouissement des nations dans le monde moderne se caractérise par une tendance fondamentale, dans certaines régions historiques relativement floues et à base traditionnelle, à atteindre au dix-neuvième siècle un vouloir-vivre régional orienté vers le futur et vers la croissance. Cette complexité s'est encore trouvée accrue par l'accélération historique. Le rationalisme dominant, basé sur les idées de perfectionnisme et de rondsment intense, a relégué la tradition à l'arrière-plan.

Au cours du siècle dernier, la diversification de la vie matérielle a fait apparaître la nécessité de planifier, et avec elle l'autonomie, sont fonctionnellement inséparables de la rationalisation. En effet, partie de la ville, la planification s'est étendue à la campagne environnante et a fait naître des communautés autonomes aux niveaux inférieur et moyen, surtout dans les cas où celles-ci étaient vivifiées par le vouloir-vivre régional.

En pénétrant des aires données, la planification aboutit à une pluralité de territoires interdépendants constituant autant de microcosmes. Dans un tel cadre se déroule la vie concrète de l'être humain, ce qui confirme la nécessité de rapprocher l'administration des citoyens. Mais en même temps, vis-à-vis de l'extérieur, apparaît la nécessité de fédérer. C'est dans l'espace régional que s'épanouit la liberté de la personne: les dimensions réduites permettent d'examiner de façon pragmatique l'efficacité des normes et de doser compétences suprarégionales et ouverture vers l'extérieur. Les régions se ressemblent alors, non par leur aspect, mais par leur poids.

La planification régionale reste importante dans la mesure où elle humanise la sphère vitale de la personne. Dans une perspective plus ample, elle se limite à un espace réduit et permet de voir jusqu'à quel point on peut réduire la quantité sans que la qualité s'en ressent. La détermination de ce seuil critique contribue à fixer les limites de la région; ce seuil est atteint lorsqu'on ne peut plus prévoir dans leur ensemble les conséquences de la planification. Cela se produit notamment dans le cas d'une planification politique cherchant à atteindre en même temps des objectifs sociaux.

## VI.

En quoi consiste l'unité? Elle résulte, non certes d'une direction centrale, mais d'un système de coordination

combinée basée sur le principe de subsidiarité. C'est la région qui reste responsable. Les données du réel et de l'histoire dans un domaine facile à embrasser du regard permettent de prendre des initiatives traduisant dans les faits une démocratie qui se reflète au niveau suprarégional. On peut parler d'une initiation régionale à la vie politique, ce qui favorise éminemment l'éclosion d'un ordre européen. La conscience de nos responsabilités nous impose d'édifier un système politique en harmonie avec la vocation de l'être humain à la liberté. L'ordre régional construit lui-même, continuellement, un tel système: ses assises, fondées sur les possibilités d'enseignement, la forme économique, la mentalité et l'infrastructure, influencent la personne toute entière, corps et âme, et la libèrent de l'anonymat.

Ce dernier avantage se manifeste même lorsque la logique interne d'une société hautement industrialisée requiert impérieusement le centralisme et la concentration du pouvoir politique. L'unification ne peut résulter de décisions uniformes imposées de haut en bas; elle doit reposer sur le consentement, la coordination et la plus large participation possible des citoyens. *En fin de compte, la théorie de la décision politique individuelle, presque toujours fictive dans une démocratie basée sur la pluralité des groupes, se trouve complétée, dans un cadre régional viable, par la possibilité pour le citoyen de participer efficacement à la vie politique.* Le pouvoir régional peut s'opposer à la domination des groupes de pression en les obligeant à justifier et à réaliser leurs décisions de façon compréhensible à chaque citoyen et vérifiable par lui.

Dans son fond substantiel, la société doit rester ouverte à tous. Cela est garanti par le caractère équilibré des conditions de vie, lequel, en même temps, confirme la viabilité de chaque région et détermine sa forme politique. *En constatant sa propre identité, toute région se compare à autres. Différences et ressemblances évoquent une unité supérieure et aident à déterminer le degré de coordination et de séparation. La décentralisation, en réduisant l'influence des groupes de pression, permet aux corps constitués et aux groupes sociaux de participer efficacement à la vie politique.* Ainsi continue de vivre l'espace historique avec les valeurs qu'il véhicule. En même temps, le citoyen peut s'associer de façon responsable aux tâches politiques dépassant le cadre régional. Enfin, un homme et une région ne peuvent entrer en relations avec d'autres hommes et d'autres régions que sur la base d'une identité consciente. Bien comprise, la région, en tant qu'échelon médian, permet de sauvegarder le maximum de liberté individuelle: cette dernière, telle que la définissait l'individualisme libéral classique, devient de plus en plus difficile à réaliser. *Grâce aux institutions régionales, on pourrait débroussailler l'enchevêtrement des groupes de pression et les relier aux différents niveaux de décision politique contrôlable. Chaque région deviendrait alors une forme de représentation politique tendant à se dépasser soi-même et qui, de par son enracinement dans des unités historiques, présenterait l'alternative de la liberté individuelle à l'homme-objet privé de sa personnalité.* A cet égard, les actuelles régions de pro-

gramme ne peuvent être efficaces que si elles correspondent aux régions historiques.

## VII.

Région historique de l'Europa médiévale, région de la première révolution industrielle, actuelle région de programme: ces trois avatars successifs subsistent aujourd'hui côte à côte. De leur féconde interaction résulte l'ordre régional dans sa forme et dans sa substance,

dans ses fondements juridiques et dans sa réalité politique, tel qu'on doit l'édifier dès maintenant pour les années à venir. Les Etats européens n'ont retrouvé qu'en partie la vigueur historique immanente à un tel ordre; celui-ci, d'autre part, n'est pas encore devenu le principe directeur général d'une constitution européenne à base régionale. L'accomplissement de cette tâche politique sauvegardera, renforcera et fécondera abondamment le bien historique et spirituel le plus précieux de l'Europe: son unité dans sa diversité.

## Texte du projet

Les Etats appartenant au Conseil de l'Europe en vertu de l'accord du 5 mai 1949 et des conventions en résultant, vu l'activité des institutions créées par l'Assemblée parlementaire et par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe, institutions visant à coopérer avec les pouvoirs et les autorités des régions pour réaliser les fins définies à l'article I de la Charte, vu notamment les décisions no 63 (1968), 67 (1970), 90 (1977), 99 et 100 (1978) de la Conférence européenne des pouvoirs locaux et régionaux, vu en outre des déclarations d'Innsbruck (1975), de Gaillimh/Galway (1975) et de Bordeaux (1978), ainsi que les recommandations de l'Assemblée parlementaire no 853 (1979) et 801 (1979), vu d'autre part la Convention-cadre européenne du 5 février 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, conscients de leur propre obligation morale et juridique de respecter dûment l'esprit des dispositions fondamentales et des objectifs de la Charte des Nations Unies, ainsi que les prescriptions de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, et de contribuer à faire pénétrer effectivement cet esprit dans tous les domaines de la vie et de l'activité des Etats, conscients de la force et de l'importance croissantes qu'ont prises et que prennent en Europe, au cours des dernières années et décennies, aussi bien dans la théorie que dans l'organisation constitutionnelles, les principes de décentralisation et du subsidiarité, voulant contribuer à répandre et à consolider l'esprit correspondant, c'est-à-dire les principes d'identité régionale et de solidarité, et à égaliser au sein des Etats membres, sur la base de l'unité dans la diversité, les différents niveaux de développement économique et social atteints par les Régions, convaincus que la création d'institutions et d'instances régionales garantira un plus grand contrôle démocratique des pouvoirs publics et que l'autorité de l'Etat s'en trouvera rapprochée des besoins et des forces du peuple dans l'intérêt des deux parties, ce qui affirmera encore la liberté personnelle et sociale de l'individu et des groupes et la protection de leur environnement naturel et culturel, unanimes à penser que ces mesures correspondront pleinement aux buts du Conseil de l'Europe, tels qu'ils sont définis à l'article I de sa Charte, et à ceux des Communautés européennes instituées par l'accord du 25 mai 1957 et par les conventions préliminaires et subséquentes, et que les institutions et instances que lesdites mesures visent à créer s'intégreront harmonieusement dans la structure de cet accord et de tous ceux qui unissent les Etats européens dans leurs ef-

forts pour sauvegarder leur patrimoine commun, réaliser leur idéal politique fondé sur le droit et contribuer au progrès économique et social, résolus à approfondir, par leur coopération dans le cadre de l'ordre européen projeté, les valeurs culturelles et éthiques dont la sauvegarde et l'épanouissement sont essentielles à la vie sociale de l'humanité en Europe et dans le monde, et à donner ainsi à l'univers un exemple de coopération entre bons voisins, espérant fermement que l'ordre régional projeté pour l'Europe, en consolidant la paix intérieure des Etats membres, peut aussi contribuer à assurer la paix générale et la sécurité internationale, sont convenus de conclure dans ce but le traité ci-dessous et ont, pour ce faire, mandaté... qui, après avoir trouvé en bonne et due forme les pleins pouvoirs à eux conférés, sont convenus de ce qui suit:

### lère partie: Institution et frontières des Régions

Art. 1: (1) Au sens de la présente Convention, on entend par Région un territoire formant, du point de vue géographique, une entité nette ou un pareil ensemble de territoires, dont la population possède certains traits communs et désire sauvegarder la spécificité qui en résulte et la développer afin de stimuler le progrès culturel, social et économique.

(2) Par «traits communs» d'une population donnée (alinéa 1), on entend une commune spécificité dans le domaine de la langue et de la culture, de la tradition historique, de la confession religieuse et des intérêts liés à l'économie et aux transports. Il est entendu que, dans chaque cas particulier, il n'est pas indispensable que tous ces traits sont présents.

Art. 2: Les Etats signataires conviennent d'instituer sur leurs territoires des Régions au sens de l'art. 1 de la présente Convention, dans un délai de six ans à partir de sa signature.

Art. 3: (1) Dans les cas où, sur le territoire d'un Etat signataire, les subdivisions se nomment «régions», cet Etat est considéré d'avoir appliqué l'art. 2, s'il déclare les dites subdivisions «Régions» au sens de la présente Convention, tout en procédant aux adaptations requises.

(2) Si les subdivisions territoriales d'un Etat signataire jouissent déjà des droits d'autonomie, de *self-government* ou d'auto-administration sans pour autant se nommer «régions» (Cantons suisses, Etats fédérés, *Länder* etc.), on appliquera l'alinéa 1 du présent article:

si l'autonomie déjà existante est plus large que celle que prévoit le présent traité, elle reste ce qu'elle est et ne peut être réduite.

(<sup>3</sup>) L'Islande, le Liechtenstein, le Luxembourg et Malte sont des Régions au sens de la présente Convention.

(<sup>4</sup>) Lorsque des Etats non nommés à l'alinéa 3 du présent article ne sont point concernés par les alinéas 1 et 2, ils institueront des Régions au sens de la présente Convention.

Art. 4: Les frontières des Régions à instituer en vertu de l'art. 3, alinéa 4, doivent être tracées conformément à la volonté de la population.

#### Dispositions additionnelles:

§ 1: La volonté de la population sera constatée démocratiquement, c'est-à-dire par votation.

§ 2: L'autorité suprême de l'Etat dans le domaine de l'administration intérieure entendra une commission composée de personnalités indépendantes particulièrement compétentes, à laquelle pourront aussi appartenir des ressortissants étrangers, puis délimitera le territoire dont la population sera appelée à manifester sa volonté.

§ 3: L'autorité mentionnée à § 2 convoquera les membres de la commission après avoir entendu les associations et groupements participant de façon déterminante à la formation de l'opinion publique, notamment les partis politiques directement concernés.

§ 4: La commission soumettra un projet dans les six mois en tenant compte le plus possible de tous les points de vue mentionnés à l'art. 1. Elle évitera le plus possible de soumettre des propositions alternatives.

§ 5: (<sup>1</sup>) Si la commission a soumis son projet à l'unanimité ou au moins à la majorité des deux tiers, l'autorité ne peut s'en écarter que par des considérations d'importance majeure tenant à l'intérêt général. Une telle décision doit être motivée.

(<sup>2</sup>) Si l'autorité a l'intention de s'écarter de ce qu'a proposé la commission, celle-ci sera habilitée à exprimer son désaccord. Elle pourra, néanmoins, renoncer à ce droit.

(<sup>3</sup>) La proposition de la commission, la décision divergente du pouvoir, les motivations de celle-ci et l'éventuelle réplique de la commission doivent être publiées.

§ 6: La décision de l'autorité est définitive; son chef (ministre) en endosse la responsabilité politique en accord avec l'ordre juridique de l'Etat.

§ 7: (<sup>1</sup>) Pour la votation (§ 1), on peut prescrire le vote obligatoire.

(<sup>2</sup>) Le résultat de la votation dépendra de la majorité simple des suffrages valables exprimés. La procédure (§ 11) peut exiger une majorité qualifiée.

§ 8: Une commune, ou un ensemble de communes formant une entité nette du point de vue géographique, situé(e) à la frontière du territoire où doit avoir lieu une votation (§ 1), ne doit point être réuni(e) à la Région à instituer si la population de chacune de ces communes s'y oppose.

§ 9: (<sup>1</sup>) Si, dans l'une des communes ou dans la majorité des communes dont il est question à § 8, 15 % au moins des habitants le demande, on examinera à nouveau la volonté populaire quant à l'appartenance de la commune ou des communes en question à la Région à instituer. Sur une telle demande la population doit voter.

(<sup>2</sup>) Une telle demande peut être faite au plus tôt dans les deux ans après l'institution de la Région concernée. La rectification de la frontière, si demandée, doit être exécutée dans les deux ans au plus tard.

§ 10: Si la volonté populaire (§§ 7, 8, 9) est constatée non par votation, mais par une autre méthode démocratique, la procédure sera réglée en ce sens.

§ 11: L'Etat prescrira lui-même, dans le cadre de son ordre juridique, les détails de la procédure, en se conformant aux dispositions ci-dessus.

(<sup>2</sup>) Dans les Etats où sont en vigueur des normes compatibles avec les dispositions ci-dessus, ces normes restent valables.

Art. 5: Les frontières de Régions portant déjà cette dénomination (art. 3, alinéa 1) peuvent être modifiées selon la volonté de la population.

#### Dispositions additionnelles:

§ 1: Il est considéré nécessaire de recourir à cette procédure si 15 % au moins de la population s'exprime en ce sens.

§ 2: Pour examiner la volonté de toute la population, on procédera par votation.

§ 3: On veillera à accomplir toutes les opérations prévues par §§ 1-2 dans le délai fixé à l'art. 2.

§ 4: Si la volonté populaire (§§ 1-2) est constatée, non par votation, mais par une autre méthode démocratique, la procédure sera réglée en ce sens.

§ 5: L'Etat prescrira lui-même, dans le cadre de son ordre juridique, les détails de la procédure, en se conformant aux dispositions ci-dessus.

Art. 6: Les frontières des territoires dotés d'autonomie interne (art. 3, alinéa 2) peuvent être modifiées selon la volonté de la population; on peut aussi réunir ensemble de tels territoires.

#### Dispositions additionnelles:

§ 1: (<sup>1</sup>) Pour vérifier la nécessité d'utiliser cette procédure, et pour connaître l'existence d'une éventuelle volonté populaire, on appliquera en les adaptant les dispositions additives aux art. 4-5.

(<sup>2</sup>) L'Etat prescrira lui-même, s'il le faut, et dans le cadre de son ordre juridique, les détails de la procédure, en se conformant aux dispositions de l'alinéa 1.

§ 2: Si le droit interne de l'Etat en question comporte des dispositions relatives à une redistribution géographique de son territoire\*, ces dispositions restent en vigueur.

## II<sup>ème</sup> partie: Organisation constitutionnelle et étendue des compétences des Régions

Art. 7: (<sup>1</sup>) Les Etats régleront eux-mêmes, dans le cadre de leur ordre juridique propre, l'organisation consti-

\* Comme l'art. 29 de la Loi Fondamentale (Constitution) de la République Fédérale d'Allemagne, l'art. 3, alinéa 2, de la Loi Constitutionnelle de la République d'Autriche, l'art. 143 al. 2 et l'art. 151 de la Constitution espagnole.



tutionnelle des Régions, en se conformant aux dispositions de la présente Convention (Statut Régional).

(<sup>2</sup>) Le Statut Régional doit instituer des organes permettant d'exercer les pouvoirs qui sont conférés à la Région en vertu, soit de la Convention (art. 9 avec ses dispositions additionnelles), soit d'autres normes (accords internationaux, normes juridiques de l'Etat, dispositions d'application etc.).

Art. 8: (<sup>1</sup>) Les Statuts Régionaux doivent instituer au moins les organes régionaux suivants:

1) une Assemblée Régionale aux membres élus au suffrage universel, libre, et secret;

2) un Gouvernement Régional responsable devant l'Assemblée.

(<sup>2</sup>) Le Statut Régional peut prescrire l'institution d'autres organes régionaux (conseil culturel, conseil économique, conseil social, etc.). Dans ce cas, il doit contenir des dispositions relatives à la composition de ces organes, à leurs compétences et à leurs rapports avec l'Assemblée Régionale et avec le Gouvernement Régional.

#### Dispositions additionnelles:

§ 1: Dans les territoires se gouvernant traditionnellement selon le principe de la démocratie directe, celle-ci reste en vigueur tant que le législateur constitutionnellement compétent ne prescrit aucun changement dans le sens du système représentatif, que ce soit ou non en application du présent traité.

§ 2: Dans les Etats ou territoires autonomes sans suffrage féminin, cette restriction reste en vigueur tant que le législateur compétent n'introduira aucun changement dans le sens de l'égalité de suffrage entre hommes et femmes, que ce soit en général ou pour l'élection de l'Assemblée Régionale.

§ 3: (<sup>1</sup>) Pour les élections à l'Assemblée Régionale, le mode de suffrage doit se conformer au principe de la représentation proportionnelle des partis et groupements sollicitant les suffrages des électeurs.

(<sup>2</sup>) La disposition précédente se trouve annulée dans tous les cas où les élections au parlement de l'Etat ne sont point réglées selon le principe de représentation proportionnelle.

§ 4: Les membres de l'assemblée régionale peuvent aussi être élus par les représentants des communes ou par les organes représentatifs d'autres associations de droit public; ces élections doivent se faire selon le mode défini à l'art. 8, alinéa 1, n° 1.

Art. 9: (<sup>1</sup>) Les Régions ont le droit d'administrer elles-mêmes leurs propres affaires.

(<sup>2</sup>) Appartiennent à la Région deux catégories de compétences:

1) Compétences exécutives lui conférées par des normes juridiques de l'Etat que la Région exerce au moyen d'organes propres (autorités, offices, etc.), lesdits organes étant tenus de publier dans un certain délai fixé par lesdites normes, ou bien à leur gré, des dispositions exécutoires;

2) Compétences autonomes pour lesquelles la Région dispose d'un pouvoir aussi bien législatif qu'exécutif.

(<sup>3</sup>) Ne font partie des affaires propres à la Région

1) les compétences exercées par des instances supranationales, qu'elles soient européennes ou autres, en vertu du droit présent ou futur;

2) les compétences réservées à l'autonomie communale;

3) les compétences que l'Etat doit exercer directement dans le domaine législatif et administratif afin d'assurer l'égalité des conditions de vie à l'intérieur de l'Etat ou de l'Europe.

(<sup>4</sup>) Les Régions peuvent conclure des conventions inter-régionales (concordats) afin d'exercer ensemble les compétences qui leur reviennent. S'il s'agit d'exercer ensemble des compétences exécutives (alinéa 2, point 1), une telle convention n'est valable qu'avec l'accord de l'autorité de tutelle (art. 12, alinéa 2); on ne peut alors appliquer l'art. 12, alinéa 2.

#### Dispositions additionnelles:

§ 1: (<sup>1</sup>) Les compétences exécutives de la Région (alinéa 2, point 1) comprennent au moins les domaines suivantes:

1) planification territoriale et politique structurelle;

2) placement, assistance aux chômeurs, assurance et assistance sociales, santé publique;

3) agriculture;

4) énergie;

5) réglementation de la construction;

6) transports non aériens;

7) protection des monuments et de l'environnement;

8) radio et télévision, sous réserve d'application éventuelle de l'art. 9, al. 3, n° 3.

(<sup>2</sup>) La Région a droit au remboursement des frais résultant de l'exercice des compétences mentionnées à l'alinéa 1. Ce droit est satisfait par des affectations financières de la part de l'Etat et, sous réserve de § 2, n° 11, par le pouvoir conféré à la Région de percevoir les impôts, droits ou suppléments fiscaux requis par ces dépenses.

§ 2: Les compétences autonomes de la Région (alinéa 2 point 2) comprennent au moins les domaines suivantes:

1) droit constitutionnel régional;

2) administration interne, y compris l'organisation de ses services, sa procédure, le droit d'exécution des actes administratifs et la juridiction administrative;

3) droit communal et surveillance des communes;

4) police, sous réserve des prescriptions présentes ou à venir conformément à l'art. 9, al. 3, n° 2, et le leur exécution;

5) enseignement et culture, encouragement des sciences et des arts;

6) tourisme;

7) chasse, pêche, forêts, eaux (sauf installations hydroélectriques);

8) logement, dans la mesure où ce ressort ne doit pas être inclus dans les compétences exclusives de la Région en application de l'art. 9, al. 3, n° 3;

9) radio et télévision régionales, sous réserve de § 1, alinéa 1 n° 8;

10) administration des biens régionaux, y compris le droit de contracter et de régir emprunts et crédits;

11) droit fiscal, sauf dans le cas des impôts, droits ou suppléments aux impôts de l'Etat ou des communes perçus pour couvrir les besoins financiers résultant de l'exercice des compétences mentionnées aux n° 1 à 10.

§ 3: Les détails doivent être réglés par le statut régional de la façon la plus exhaustive possible.

§ 4: Les dispositions additionnelles s'entendent sans préjudice de l'art. 3, alinéas 2-3.

## IIIème partie:

### Participation des Régions aux décisions des Etats et des organismes supranationaux

Art. 10: (1) Les Régions ont le droit de participer adéquatement à l'accomplissement des tâches de l'Etat sur le territoire duquel elles se trouvent. Cette participation doit être garantie par des institutions constitutionnelles appropriées.

(2) Les détails doivent être réglés par des normes juridiques de l'Etat; le Statut Régional doit aussi contenir des dispositions appropriées.

Art. 11: (1) Les Régions ont le droit de participer adéquatement aux décisions et résolutions que prennent les différents organes du Conseil de l'Europe.

(2) Les Régions situées sur le territoire d'Etats qui, ayant signé la présente Convention, appartiennent aux Communautés européennes, ont en outre le droit de participer adéquatement aux décisions et résolutions que prennent les institutions de ces Communautés.

#### Dispositions additionnelles:

§ 1: Afin d'appliquer l'alinéa 1, les Etats signataires conviennent d'adopter à l'art. 10, alinéa 1 de la Charte du Conseil de l'Europe, un point III instituant une représentation des Régions, et un chapitre V A précisant les compétences de cette représentation et ses rapports juridiques avec les organes du Conseil de l'Europe.

§ 2: Afin d'appliquer l'alinéa 2, les Etats signataires faisant partie de la Communauté Economique Européenne conviennent d'adopter à la Vème partie, titre I, chapitre 1 du Traité créant cette Communauté, un paragraphe 1 instituant une représentation des Régions créées en application de la présente Convention; ce paragraphe devra en outre arrêter des dispositions plus précises à cet égard.

## IVème partie:

### Contrôle des Régions; règlement des litiges

Art. 12: (1) Les Régions sont soumises à la tutelle de l'Etat signataire sur le territoire duquel elles se trouvent. Cette tutelle est exercée par la plus haute autorité dudit Etat qui est compétente dans le domaine de l'administration intérieure.

(2) La tutelle se borne à l'examen de la légalité des décisions prises par les organes régionaux.

Art. 13: (1) Les litiges pouvant surgir dans les domaines énumérés ci-après doivent être réglés par voie judiciaire:

- 1) interprétation de la présente Convention;
- 2) compatibilité d'un Statut Régional avec la présente Convention;
- 3) interprétation ou application d'un Statut Régional;

4) rapports entre deux Régions à propos de l'interprétation ou de l'application d'un Statut Régional quant aux rapports juridiques avec une autre Région;

5) mesure de tutelle.

(2) L'instance judiciaire compétente est la plus élevée des juridictions qui, dans l'Etat sur le territoire duquel se trouve la Région en question, sont appelées à se prononcer sur les litiges de droit public.

(3) Un jugement prononcé en application de l'alinéa 2 peut être cassé par la Cour Suprême Européenne des Affaires Régionales; la sentence de cette Cour est sans appel et doit être exécutée sans délai, conformément à sa lettre et à son esprit.

#### Dispositions additionnelles:

§ 1: Afin de garantir le maximum d'unité à l'ordre régional européen, la juridiction mentionnée à l'alinéa 2 doit se conformer à la sentence de la Cour Suprême (alinéa 3) et à la jurisprudence en vigueur dans les autres Etats signataires.

§ 2: Lorsque, dans un même Etat signataire, il existe plusieurs juridictions au sens de l'alinéa 2, c'est la législation de l'Etat (Statut Régional ou autre loi) qui décide à laquelle de ces juridictions ressortissent les litiges mentionnés à l'alinéa 1. Il en est de même lorsque, dans un Etat signataire, il n'existe aucune juridiction au sens de l'alinéa 2.

§ 3: (1) La Cour Suprême comprend onze membres, délégués par les juridictions mentionnées à l'alinéa 2; § 2 est applicable.

(2) Un juge de la Cour Suprême occupe cette charge pendant sept ans et peut y être délégué à nouveau.

(3) La Cour Suprême ne peut en aucun cas comprendre en même temps deux juges délégués par la même juridiction.

(4) La Cour Suprême élit son président parmi ses membres. Elle le réélit au bout de cinq ans et doit le renouveler au bout de sept ans.

(5) Le siège de la Cour Suprême est fixé à...

§ 4: (1) Les juges de la Cour Suprême sont d'abord délégués selon l'ordre dans lequel les Etats signataires ont déposé leurs instruments de ratification. Si, en cas de dépositions simultanées de ces instruments, plus de onze Etats entrent en ligne de compte, c'est le sort qui décide.

(2) Des onze membres primitifs de la Cour Suprême, quatre, choisis par tirage au sort, terminent leur mandat d'office, au bout de trois années, puis quatre autres, choisis de même, au bout de sept années.

(3) Un juge peut démissionner dès qu'il atteint l'âge de 70 ans et doit démissionner dès qu'il atteint 75 ans.

(4) Un siège devenu vacant, que ce soit par expiration d'un mandat, par démission ou par décès, est pourvu par le tribunal compétent de l'Etat dont le nom, d'après l'alphabet anglais, suit immédiatement celui de l'Etat dont était citoyen le précédent titulaire du siège à pourvoir. § 3, alinéa 3, est applicable.

§ 5: (1) La Cour Suprême peut statuer lorsque neuf au moins de ses membres sont présents.

(2) Ses arrêts, pour être valables, doivent être votés par six au moins de ses membres.

(3) Un arrêt peut, soit décider l'affaire elle-même, soit la renvoyer à l'instance précédente, pour laquelle l'opinion de la Cour Suprême fait jurisprudence.

§ 6: La Cour Suprême se donne elle-même son règlement interne.

## Vème partie: Réserves

Art. 14: Les réserves énumérées ci-dessous peuvent être déclarées:

- 1) de la part de la Suisse et de l'Autriche: toute disposition présente et à venir concernant la neutralité perpétuelle de ces deux Etats, visant à permettre ou à faciliter la satisfaction de droits ou de devoirs résultant de cette neutralité, ou de nature à atteindre de telles fins;
- 2) de la part du Royaume-Uni: toute disposition présente et à venir concernant les relations avec les îles sises dans ses eaux et avec Gibraltar, visant à permettre ou à faciliter l'exercice de droits ou l'accomplissement de devoirs résultant directement ou indirectement de ces relations, ou de nature à atteindre de telles fins;
- 3) de la part du Royaume-Uni, de la France, du Portugal, du Danemark et des Pays-Bas: toute disposition présente et à venir concernant les relations avec des territoires d'outre-mer soumis à leur souveraineté ou liés à eux par tout autre lien juridique, ainsi que toute disposition présente et à venir visant à permettre ou à faciliter l'exercice de droits ou l'accomplissement de devoirs résultant directement ou indirectement de ces relations, ou de nature à atteindre de telles fins;
- 4) de la part de la France et du Royaume-Uni: toute disposition présente et à venir concernant les droits et responsabilités de ces deux puissances – qu'il s'agisse seulement d'elles deux ou, avec elles, d'autres Etats non signataires à la présente Convention – à l'égard de l'Allemagne dans son ensemble ou de Berlin;
- 5) de la part de la République Fédérale d'Allemagne: toute disposition présente et à venir concernant ses relations avec la République Démocratique Allemande à la lumière de la Loi Fondamentale (Constitution) de l'Allemagne Fédérale (3ème sentence du préambule et art. 146), visant à permettre ou à faciliter la satisfaction de droits ou de devoirs résultant desdites relations et desdites dispositions constitutionnelles, ou de nature à atteindre de telles fins;
- 6) de la part des Etats Membres des Communautés Européennes (Communauté européenne du charbon et de l'acier, Communauté économique européenne, Communauté européenne de l'atome): toute disposition présente et à venir concernant les traités en question, les prescriptions qui les accompagnent, en résultent ou régissent leur application, les relations spéciales résultant d'autres prescriptions juridiques; toute disposition présente ou à venir visant à permettre ou à faciliter la satisfaction des droits ou devoirs résultant de ces relations ou prescriptions, ou de nature à atteindre de telles fins.

Art. 15: (1) Tout Etat signataire peut, en signant le traité, déclarer que, pour appliquer les mesures définies par l'art. 3, Alinéas 1 ou 4, il lui faudra un délai plus long que celui fixé à l'art. 2.

(2) De cette déclaration doit ressortir dans quel délai maximum l'Etat en question pourra appliquer lesdites mesures. Ce délai ne doit point dépasser les deux tiers de celui que fixe l'art. 2.

## Vième partie: Dispositions finales

Art. 16: La présente Convention est rédigée en français et en anglais. Les deux versions sont également authentiques.

Art. 17: Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe conserve par devers soi l'original de la Convention et en remet, au gouvernement de chaque Etat signataire, une copie certifiée conforme, et, s'il y a lieu, une traduction certifiée.

Art. 18: (1) La présente Convention, pour être valable, doit être ratifiée par tous les Etats signataires, chacun conformément à la procédure en vigueur en vertu de son propre ordre constitutionnel.

(2) Les instruments de ratification doivent être déposés au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Art. 19: (1) La présente Convention entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant le mois au cours duquel le septième instrument de ratification a été déposé en application de l'art. 18, alinéa 2.

(2) Pour un Etat signataire ratifiant la Convention à une date postérieure, celle-ci entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant le mois au cours duquel l'instrument de ratification a été déposé.

Art. 20: (1) Après l'entrée en vigueur de la présente Convention, le Comité des ministres du Conseil de l'Europe peut, à l'unanimité, inviter un pays européen n'y appartenant point à adhérer à la Convention. Cette invitation doit être approuvée expressément par chacun des Etats ayant ratifié la Convention.

(2) L'adhésion se fait en déposant une déclaration d'adhésion par devers le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe; la déclaration prend effet au premier jour du deuxième mois suivant le mois au cours duquel elle a été déposée.

Art. 21: Les Secrétaire Général de l'Europe notifie aux Etats qui en sont membres:

- 1) toute signature,
- 2) le dépôt de tout instrument de ratification,
- 3) la date de toute entrée en vigueur de la présente Convention en application de l'art. 19, alinéa 1 ou 2,
- 4) toute réserve exprimée en application des art. 14 ou 15.

Fait à ..., le ...

## Protocole Additionnel sur l'Institution de Régions Transfrontalières

Les Etats signataires de la présente Convention (nommée ci-dessous «Convention Européenne sur la Régionalisation»), reconnaissant qu'on peut fort bien, à partir de certains ressorts particuliers de l'administration publique, développer une activité transfrontalière commune à certains Etats, conscients qu'une telle activité étatique transfrontalière commune peut stimuler la vie culturelle et économique

des territoires frontaliers concernés et améliorer la situation économique des habitants, considérant qu'il faut donc mettre chaque Etat signataire de la Convention européenne sur la régionalisation en mesure de renforcer encore sa coopération avec un Etat configu appartenant lui aussi au Conseil de l'Europe, afin de conjuguer leurs activités administratives au-delà de ce que prévoit la Convention-cadre européenne du 5 février 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, sont convenus du texte du Protocole Additionnel ci-dessous, dans l'espoir qu'il trouvera de multiples applications grâce à la création et la consolidation de l'ordre auquel vise la Convention Européenne sur la Régionalisation, contribuant en outre à réaliser peu à l'idéal de l'unité européenne.

**Art. 1:** Des Régions au sens de la Convention Européenne sur la Régionalisation peuvent être instituées dans le but d'unir des portions de territoires appartenant à des Etats signataires configus, sans préjudice des frontières existantes, pour accomplir des tâches communes.

#### Disposition additionnelle:

Si l'institution d'une Région Transfrontalière est exigé par les associations ou groupements politiques, culturels, sociaux ou économiques, surtout par des partis politiques, participant de façon décisive, des deux côtés de la frontière, à la formation de l'opinion publique, les Etats concernés, dans le cadre de la réglementation en vigueur garantissant la liberté d'opinion, de réunion, de presse et d'association, non seulement ne doivent point entraver l'expression de cette requête, mais encore contribueront de leur mieux, dans un esprit démocratique, à élucider rapidement les désirs et projets correspondants.

**Art. 2:** L'institution d'une Région au sens de l'art. 1 du présent Protocole requiert que les Etats immédiatement concernés signent un accord *ad hoc* (Convention d'Etablissement).

**Art. 3:** Les frontières d'une telle Région doivent être tracées conformément à la population.

#### Disposition additionnelle:

Les frontières sont tracées en application des dispositions additionnelles de l'art. 4 de la Convention Européenne sur la Régionalisation, le ministre compétent étant remplacé par les deux ministres responsables de l'administration interne dans chacun des deux Etats; ces ministres ont à décider d'un commun accord, à moins que la Convention d'Etablissement (art. 2) ne dispose autrement.

**Art. 4:** La structure constitutionnelle d'une telle Région est réglée par la Convention d'Etablissement (art. 2).

#### Disposition additionnelle:

Les art. 7 et 8 de la Convention Européenne sur la Régionalisation doivent être appliqués.

**Art. 5:** La Convention d'Etablissement doit fixer les compétences d'une telle Région de la façon la plus complète possible.

#### Disposition additionnelle:

Toute Région Transfrontalière doit bénéficier de l'application du principe selon lequel la Région est autorisée à administrer elle-même «ses propres affaires», l'ampleur de ces dernières étant définie par la Convention d'Etablissement (art. 2).

**Art. 6:** (1) Les Régions Transfrontalières ont un droit fondamental à participer de façon appropriée à l'exécution des tâches des Etats sur le territoire desquels elles se trouvent. Il en va de même quant à leur participation aux décisions et résolutions du Conseil de l'Europe et des institutions de la Communauté Economique Européenne.

(2) Les détails doivent être réglés par la Convention d'Etablissement. Les dispositions de cette dernière, si elles se réfèrent au 1er alinéa 2ème phrase, doivent se conformer au droit, soit du Conseil de l'Europe, soit de la Communauté Economique Européenne.

**Art. 7:** (1) Les Régions Transfrontalières sont soumises à la tutelle des Etats sur le territoire desquels elles se trouvent.

(2) Cette tutelle se réduit à l'examen de la légalité des décisions prises par les organes régionaux.

#### Dispositions additionnelles:

(1) La tutelle est exercée par les autorités suprêmes des Etats en question dans le domaine de l'administration intérieure.

(2) La procédure à observer en la matière doit être réglée par la Convention d'Etablissement (art. 2).

**Art. 8:** (1) Les conflits au sens de l'art. 13, alinéa 1, de la Convention Européenne sur la Régionalisation doivent être réglés par voie judiciaire.

(2) De tels conflits ressortissent, en première instance à une Commission Judiciaire, en seconde instance à la Cour Suprême (art. 13, alinéa 3 de la Convention Européenne sur la Régionalisation).

#### Dispositions additionnelles:

§ 1: (1) La Commission Judiciaire comprend quatre membres.

(2) Dans chacun des deux Etats signataires, le président de la juridiction la plus élevée auxquelles ressortissent les conflits de droit public désigne un membre de cette juridiction pour siéger dans la Commission judiciaire. Ledit président peut assumer lui-même cet office.

(3) Un autre membre de cette Commission est désigné par la Région concernée, selon une procédure définie par la Convention d'Etablissement (art. 2). Ce membre doit être une personnalité indépendante disposant de vastes connaissances juridiques; point n'est besoin qu'il vive dans la Région concernée, ni qu'il soit citoyen de l'un des Etats concernés.

(4) Les trois membres ainsi désignés (alinéas 2-3) s'accordent pour désigner le quatrième parmi les membres de la Cour Européenne des Droits de l'Homme. Ce quatrième membre de la Commission judiciaire ne doit être citoyen d'aucun des Etats concernés.

§ 2: La Commission Judiciaire se donne elle-même son règlement.

§ 3: La Commission Judiciaire prononce ses sentences à la majorité des voix. Si celles-ci s'équilibrent,

brent, c'est l'opinion du quatrième membre (§ 1, alinéa 4) qui l'emporte.

Art. 9: Pour l'application et l'interprétation du présent Protocole, sont reconnues les réserves énumérées à l'art. 14 de la Convention Européenne sur la Régionalisation.

Art. 10: L'art. 16 de la Convention Européenne sur la Régionalisation est applicable au présent Protocole.

Art. 11: Les articles 16, 17 et 18 de la Convention Européenne sont applicables, *mutatis mutandis*, à toute Convention d'Établissement.

Art. 12: Dans toute Convention d'Établissement est fixée la date de son entrée en vigueur, faute de quoi cette dernière a lieu le premier jour du deuxième mois suivant le mois au cours duquel le second Etat signataire a déposé son instrument de ratification.

Art. 13: Les dispositions du présent Protocole n'empêchent nullement les Etats signataires de convenir d'autres formes de coopération, notamment sur la base de la Convention-cadre européenne du 5 février 1980 sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, ainsi que d'éventuels accords d'application. D'autre part, le présent Protocole n'implique point d'avantage l'annulation d'un quelconque accord en la matière pouvant se trouver en vigueur.

Fait à ..., le ...

## Exposé des motifs

### I.

1. Le projet contient des éléments tirés des projets soumis par MM. Ermarcora, Héraud et Esterbauer. L'énumération des documents du Conseil de l'Europe repose sur l'exposé fait par M. Bohner à Copenhague en 1979, et sur des indications et suggestions recueillies lors d'un entretien dans les pièces du Secrétariat du Conseil de l'Europe en mars 1980. Il a été conseillé de citer les passages correspondants desdits documents *rubricés*. Bien qu'il soit prévu de le faire, on y a renoncé dans le présent projet: par manque de place, mais aussi supposant les lecteurs éventuels familiarisés avec sens et texte de ces documents.

2. Le présent projet traite les points suivants:

I Création et frontières des Régions (art. 1 à 6),  
II Organisation constitutionnelle et compétences (art. 7 à 9),

III Participation des Régions aux décisions des Etats et des organismes supranationaux (art. 10-11),

IV Contrôle des Régions et règlement des litiges (art. 12-13),

V Réserves (art. 14-15),

VI Dispositions finales (art. 16 à 21).

3. Le projet primitif traitait aussi des Régions Transfrontalières. L'un des résultats les plus importants de l'entretien déjà mentionné au Conseil de l'Europe fut justement que les dispositions relatives à ces Régions furent réunies sous forme d'un Protocole Additif. En effet, l'idée de créer des Régions Transfrontalières se heurte sûrement à un scepticisme et à des résistances bien plus grandes qu'un projet d'ordre régional à l'intérieur même des Etats (cf. aussi § IX, 36 du présent exposé des motifs).

4. Au cours dudit entretien, l'accord se fit sur la nécessité, pour accroître les chances du succès, d'accompa-

gner le projet d'explications avant de lui faire suivre la filière du Conseil de l'Europe. L'introduction détaillée qui le précède résume fortement et de façon synoptique les arguments historico-politiques militants pour un ordre régional dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. On veut ainsi préparer au mieux les esprits à cette question.

5. Inversement, le projet ne doit être lu et apprécié que comme une ébauche juridique servant d'appendice à l'exposé mentionné au paragraphe précédent.

6. Quant aux questions techniques, les auteurs ont jugé nécessaire d'insérer certaines dispositions de détail. Pour qu'elles rompent le moins possible le fil de la pensée, on les a chaque fois fait ressortir par rapport aux différents articles du projet, en leur donnant la forme de «dispositions additionnelles».

### II.

7. Quant aux Etats signataires éventuels, le projet envisage les membres du Conseil de l'Europe. D'autre part, eu égard à l'extraordinaire importance pratique qu'a prise la C.E.E. pour ses membres, on a dû tenir compte des différences entre les obligations de droit international auxquelles ceux-ci sont soumis, et la position juridique des Etats n'appartenant qu'au Conseil de l'Europe (cf. le préambule, art. 11 al. 2 du projet de Convention, et § 2 des «dispositions additives» à l'art. 11; art. 14, n° 6 du projet de Convention; art. 6 du projet de Protocole additionnel).

8. L'art. 20 du projet reprend l'intéressante suggestion exprimée à l'art. 10 de la Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales (CE 4370 du 1er juin 1979 approuvée par le Comité des ministres le 5 février 1980) et prévoit de même que des Etats non membres du Conseil de l'Europe peuvent être invités à adhérer par décision unanime du Comité des ministres. Néanmoins, eu égard aux derniers développements du droit européen, il conviendrait de se demander si cette décision ne devrait pas s'accompagner d'une résolution de l'Assemblée parlementaire prise à la majorité qualifiée.

### III.

9. L'art. 1 contient, pour ainsi dire, la «définition légale» de la Région. Au contraire de la déclaration de Bordeaux, cet article ne définit point la Région «la plus grande unité territoriale à l'intérieur de l'Etat». En effet, de telles unités (départements) devront souvent être regroupées en Régions: c'est le cas en Scandinavie, au Portugal, en Turquie, en Irlande, en Grèce, en Grande-Bretagne, peut-être aussi aux Pays-Bas. En revanche, on a ajouté le critère de la «communauté spécifique dans le domaine de la langue», afin de contribuer, par la création de Régions, à résoudre certains problèmes ethnopolitiques. Ce dernier point ne manquera certes pas de susciter des résistances, comme celles qui, à Bordeaux, ont empêché l'inclusion d'un tel critère. Le présent projet permet de sortir de cette impasse grâce à la seconde phrase de l'art. 1 al. 2, d'après laquelle, pour instituer une Région, tous les critères ne sont points requis.

10. L'art. 2 fixe le délai dans lequel il faut, en principe, ériger les Régions. Ce délai peut être prolongé (art. 15; *vide infra* VII, 32-33).

11. L'important art. 3 peut donner lieu à discussion. Il part du principe selon lequel on ne pourra régionaliser l'Europe sans tenir compte des prémisses juridiques existantes: il s'agira, non de tracer de nouvelles frontiè-

res dans tous les Etats, mais bien de partir des unités territoriales qui y existent, dans la mesure où elles peuvent servir de base à une future régionalisation; il faut donc classer les Etats en fonction de l'existence de divisions territoriales pouvant, au moins provisoirement, entrer en ligne de compte comme «Régions» – et qui devraient donc être considérées comme telles si le présent projet échouait. On a d'abord pensé à considérer la façon dont les Etats se définissent eux-mêmes («unitaires», «fédéraux», etc.), mais on préfère, en fin de compte recourir à des critères objectifs.

12. On peut ainsi distinguer quatre sortes d'Etats:

a) Alinéa 1: Etats dans lesquels, que ce soit de fait et en droit ou seulement de nom, il existe déjà des «Régions» ou des territoires dont la désignation officielle contient ce terme ou un mot en dérivant – comme en France l'«établissement public régional». C'est le cas de l'Italie, où les Régions existent en théorie et dans la pratique, de la Belgique depuis le 5 août 1980 (Flandre et Wallonie sans Bruxelles) et de la France, où les Régions ne le sont que de nom. La France devrait donc procéder aux «adaptations» prévues par l'alinéa 1, tandis que l'Italie, par exemple, ne devrait réformer sa législation que dans une bien moindre mesure. Il importe de voir clairement que, et jusqu'à quel point, l'alinéa 1 regroupe des situations et des conséquences législatives fort différentes dont le seul point commun, purement nominal, est le terme de «Région».

b) L'alinéa 2 vise notamment l'Autriche, la Suisse, la République Fédérale d'Allemagne et certaines parties de l'Espagne – peut-être aussi les provinces du royaume des Pays-Bas, lesquelles jouissent d'amples libertés administratives. Pour chacun des territoires en question, la situation de droit ne changerait que dans les cas où leurs compétences s'accroîtraient. Certes, il en résulterait des «Régions» de dimensions, de population et d'importance économique bien différente, de la Rhénanie du Nord-Westphalie à Nidwalden. Et pourtant, au début du moins, il faudra bien se contenter de cette situation, afin de ne pas entraver inutilement l'adaptation des Etats concernés au nouveau système. Du reste, les art. 5-6 du projet permettent d'apporter des corrections en ce sens.

c) L'alinéa 3 concerne les petits Etats du Conseil de l'Europe (moins de 250 000 habitants), pour lesquels rien ne plus ne changera.

d) L'alinéa 4 mentionne les Etats qui devront vraiment adapter leur structure administrative au système institué par l'accord: l'Irlande, le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède, la Norvège, le Portugal, la Turquie, le Grèce, des parties de l'Espagne, peut-être aussi la royaume des Pays-Bas. Il en résultera sans nul doute de grandes difficultés juridiques et psycho-politiques: il suffit de penser à l'échec des projets de «dévolution» au Royaume-Uni et à l'incompréhension que rencontre l'idée de régionalisation, du moins pour l'heure, dans des pays méditerranéens comme la Turquie et la Grèce, ou latins comme le Portugal. Il importe de voir clairement ce grave problème dans toute son ampleur.

13. Dans les articles 4 à 6 se trouve formulé le principe d'autodétermination quant à la fixation des frontières entre Régions à l'intérieur des Etats. L'application de ce principe est précisé:

- à l'art. 4 dans le cas de Régions à instituer (cf. art. 3, alinéa 4),
- à l'art. 5 dans le cas de Régions existant déjà, que ce soit de fait et de droit ou seulement de nom (cf. art. 3, alinéa 1),
- à l'art. 6 dans le cas de collectivités territoriales autonomes portant d'autres noms (cf. art. 3, alinéa 2).

On a cru nécessaire d'ajouter à cet article de minutieuses prescriptions d'application sous la forme de «dispositions additionnelles»; les plus détaillées sont celles qui suivent l'art. 4 et auxquelles renvoient celles des art. 5 et 6. §§ 1 à 6 des «dispositions additionnelles» à l'art. 4 visent à empêcher les gouvernements de manipuler par avance les résultats d'une votation populaire en délimitant arbitrairement l'aire où elle aura lieu et donc, pratiquement, la Région qui en résultera: la première étape de cette délimitation est, par conséquent, confiée à une commission neutre d'experts, et le gouvernement, s'il récuse l'avis de cette commission, devra en endosser la responsabilité politique et parlementaire (§§ 5-6): ainsi se trouvent sauvegardés l'autorité et le pouvoir de l'Etat et de son gouvernement. § 7, alinéa 2, contient la clause majoritaire classique, mais l'aliné 1 cherche à prévenir le danger que présenterait un éventuel mot d'ordre polémique d'abstention. § 8 peut s'appliquer à des cas comme Vellerat et Ederswiler en Suisse. § 9 traite du même problème (correction apportée après coup) que les art. 5-6. § 10 permet des exceptions à la règle selon laquelle le droit à l'autodétermination devrait s'exercer sous forme de votation populaire: on pourrait choisir «une autre méthode démocratique», par exemple en laissant la décision à une organisation vraiment représentative. Enfin, §§ 11-12 contiennent des clauses indispensables réservant une législation interne de l'Etat, à venir ou déjà en vigueur, comme l'acte constitutionnel espagnol du 27 décembre 1978.

14. Les art. 5-6 sont consacrés aux rectifications de frontières concernant les territoires existant déjà (*vide supra*).

#### IV.

15. Les prescriptions concernant la structure constitutionnelle et la compétence des Régions (art. 7 à 9 du projet) doivent être lues à la lumière des «dispositions additionnelles» à l'art. 13, alinéa 2. Ces prescriptions visent à garantir l'unité juridique de l'ordre régional européen projeté, à l'exception des petits Etats (art. 3, alinéa 3) et des collectivités territoriales, s'administrant elles-mêmes (art. 3, alinéa 2). L'art. 7, alinéa 1, prescrit impérativement des actes constitutionnels régionaux («Statuts Régionaux») promulgués par les Etats; le pouvoir d'élaborer le droit constitutionnel correspondant passe à chaque Région dès sa création («dispositions additives» à l'art. 9, § 2, n° 1). Il s'agit d'atteindre au maximum d'«homogénéité constitutionnelle»: celle-ci est jugée indispensable, tout comme des dispositions d'application appropriées et suffisamment souples, pour contribuer à souder peu à peu peuples et Etats de notre continent en une Europe homogène et juridiquement libre. D'autre part, il importe de sanctionner ici la forme démocratique de l'Etat basé sur le droit et la liberté, afin de bien la démarquer de celle des pays de l'Europe orientale.

16. Quant à la structure constitutionnelle de la Région, l'art. 8, alinéa 1, prescrit une Assemblée parlementaire, élue au suffrage universel, libre, et secret, et un Gouvernement Régional responsable devant elle. Les «dispositions additionnelles» concernant la démocratie directe par assemblées d'électeurs (§ 1), le problème du droit de suffrage féminin dans quelque collectivité d'Europe occidentale (§ 2), la question d'un éventuel scrutin proportionnel (§ 3), et permettent l'élection indirecte des députés de l'assemblée régionale (§ 4).

17. Outre le parlement et le gouvernement, on prévoit, à titre facultatif, d'autres organes propres à la Région;

le «Statut» doit définir exactement leurs pouvoirs et leur position au sein de l'ordre régional.

18. «Les Régions ont le droit d'administrer elles-mêmes leurs propres affaires» (art. 9, alinéa 1). Cette phrase exprime un principe et un programme; elle vise à définir ce qui fonde la position constitutionnelle des Régions. Cela dit, il est clair qu'en un premier temps, lorsque la Convention sur la régionalisation entrera en vigueur, on ne pourra définir les ressorts «propres» à une Région que dans celles qui existent déjà en fait et dans les territoires s'administrant déjà eux-mêmes.

19. En revanche, lorsque les Régions n'existent que de nom (art. 3, alinéa 1) ou qu'il faut en instituer de nouvelles (art. 3, alinéa 4), le projet doit préciser ce qu'on entend par «propres affaires», car, en cas de doute, il n'existe rien qui ressemble à un précédent juridique. On procède d'abord par élimination (art. 9, alinéa 3), en énumérant explicitement les affaires non-«propres» à la Région. Il s'agit là: d'une part, de celles qui doivent être régies par les autorités supranationales ou au niveau de l'autonomie communale, laquelle ne doit point être affectée par la régionalisation (n° 1 et 2); d'autre part, des ressorts dans lesquels l'Etat légifère et qu'il administre lui-même afin d'assurer «l'égalité des conditions de vie» à l'intérieur de l'Etat (cf. Loi Fondamentale de la République Fédérale d'Allemagne, art. 72, alinéa 2, n° 2-3). Il s'agit des ressorts que le projet ne déclare pas explicitement «propres» à la Région: politique étrangère, défense, citoyen(ne), monnaie, économie, postes, douane, juridiction, etc.

20. L'énumération négative se trouve complétée par une énumération positive de ce qui doit être garanti comme affaire «propre» à la Région. Le projet part de la distinction conceptuelle entre les compétences «exécutives» de la Région et celles «qu'elle exerce de façon autonome» (art. 9, alinéa 2), autrement dit entre les ressorts dans lesquels elle ne dispose que de compétences administratives («transférées» selon la terminologie traditionnelle) et ceux dans lesquels elle peut aussi bien administrer que légiférer. Cette distinction ressortit à la théorie juridique courante et ne requiert aucune explication supplémentaire.

21. Les «dispositions additionnelles» à l'art. 9 (§§ 1-2) énumèrent les domaines qui échouent à la Région en tant que ses «propres affaires», aussi bien ses compétences «exécutives» que celles «qu'elle exerce de façon autonome». Pour dresser ces deux listes, on s'est inspiré d'exemples classiques (Canada, République Fédérale d'Allemagne, Autriche, Suisse) et aussi d'autres plus récents (Féroé, Groenland, Espagne); les multiples documents requis ont été recueillis, comparés et classés surtout par MM. Héraud et Veiter. On a aussi recouru à l'art. 6 du pacte modèle d'application de la Convention-cadre européenne des collectivités ou autorités locales (vide supra II/8). On notera, en faveur de l'Etat, les réserves concernant la police (§ 2, n° 4), la radio et la télévision (§ 1, n° 8, et § 2, n° 9); en outre, la Région devra le plus possible régler ses finances de façon indépendante (§ 1, alinéa 2, et § 2, n°s 10-11). On a proposé d'ôter à la Région toute possibilité ou nécessité de recevoir des fonds de l'Etat (§ 1, alinéa 2, phrase 2). Cette suggestion n'a pas été retenue: pour- qu'il renonce à puiser à ces sources, si — comme proposé — les Régions pourrout disposer, en outre, de revenus propres? Néanmoins, afin de rendre la Région aussi indépendante que possible de la bienveillance arbitraire d'instances étatiques, il conviendrait de se demander si, dans la seconde phrase, mieux ne vaudrait pas remplacer «conféré à» par «dont dispose».

22. On ne précisera pas ici plus longuement la liste des

affaires «propres» à la Région; il ne manquera certes point de remarques et de suggestions à cet égard.

23. On ne précisera pas davantage la possibilité de conventions interrégionales concernant certains ressorts (art. 9, alinéa 4). S'il s'agit de «compétences exécutives», autrement dit déléguées aux Régions, ces conventions doivent être ratifiées par l'autorité de tutelle; dans ce cas, exceptionnellement, elle pourra examiner, non seulement leur légalité, mais aussi leur opportunité (vide infra VI/28). Bien entendu, l'autorité de tutelle n'aura point à examiner des conventions interrégionales concernant les compétences exercées par les Régions de façon autonome.

## V.

24. Deux questions bien différentes sont concernées par les dispositions de la IIIème partie («Participation des Régions aux décisions des Etats et des organismes supranationaux»):

a) Certaines Régions devront être instituées: leur cas est prévu par l'art. 3, alinéa 1, lorsque, comme en France, elles n'existent que de nom, et par l'art. 3, alinéa 4. Elles devront tout d'abord faire connaître leurs intérêts au niveau de l'Etat par leurs propres représentations institutionnalisées (art. 10).

b) Quant aux Régions existant déjà et aux autres collectivités territoriales autonomes, il s'agira surtout, en revanche, d'assurer leur représentation au niveau européen (art. 11).

25. On peut renoncer à la seconde moitié du second alinéa de l'art. 10, car la question concernée, de par sa nature, doit être réglée en premier lieu, sinon exclusivement, au niveau de l'Etat, mais non nécessairement par législation régionale.

26. La représentation des intérêts régionaux au niveau de l'Europe, pour respecter l'égalité des Régions et l'homogénéité de l'ordre régional européen à créer, doit profiter aussi aux Régions à instituer (vide supra 24a). D'autre part, la IIIème partie ne concerne nullement les petits Etats (art. 3, alinéa 3): ils n'ont nullement besoin, et pour cause, d'une représentation au niveau de l'Etat, et, au niveau européen, il en existe déjà une — que ce soit dans le cadre du Conseil de l'Europe ou de la C.E.E.

27. On a jugé bon de mentionner expressément les changements nécessaires de la Charte du Conseil de l'Europe et des traités relatifs à la C.E.E. («dispositions additives» à l'art. 11). Dans le cas de ces derniers, il est bien clair qu'un éventuel accord, tout en se référant au présent projet, doit se limiter expressément aux Etats membres de la C.E.E.: c'est en ce sens qu'est formulé § 2 des «dispositions additives» à l'art. 11.

## VI.

28. L'art. 12 traite de la tutelle de l'Etat sur les Régions et la limite au domaine juridique. La Région ne doit être soumise à aucune tutelle quant à la nature même de son activité: ce ne serait guère compatible avec la nature de «ses propres affaires». Néanmoins, il conviendrait d'examiner la possibilité de prévoir une telle tutelle, pour une période de transition à fixer, dans le cas des Régions, qu'il faudrait créer du toutes pièces. Mais cela, ne l'oublions pas, contredirait le principe d'homogénéité constitutionnelle et d'égalité juridique qui se trouve à la base même du projet et qui ne distingue nullement entre Régions traditionnelles et Régions nouvelles.

29. L'art. 13 constitue un élément central du projet. Il contient des dispositions impératives sur le règlement

d'éventuels litiges concernant l'interprétation de la Convention et notamment la compatibilité avec lui d'un Statut Régional, ou encore sur l'interprétation et l'application d'un tel Statut, sur les litiges entre les Régions ou sur la légitimité de mesures de surveillance. A ce propos, § 1 des «dispositions additionnelles» contient une notion qui, comme norme idéale à réaliser, constitue le fondement même du projet: il y est question de «l'ordre régional européen» comme d'un système cohérent de règles embrassant tout les Etats membres de la façon la plus homogène possible, contribuant ainsi – dans une large mesure, espère-t-on – à accroître et à renforcer l'unité juridique de l'Europe (vide supra IV/15).

30. Quant aux litiges sujets à règlement judiciaire, il conviendrait de se demander s'il ne faudrait pas soumettre également à cette juridiction les différents concernant le pouvoir de la Région de poursuivre l'édification de son propre droit constitutionnel, autrement dit d'amender ou d'enrichir son propre Statut (§ 2, n° 1 des «dispositions additionnelles» à l'art. 9). Certes, cette question semble prévue, au moins en partie, à l'art. 13, alinéa 1, n° 5, interprété à la lumière de l'art. 12, alinéa 2 (litige concernant une mesure de tutelle). Néanmoins, on pourrait tenir à préciser expressément cette compétence juridictionnelle dans toute son ampleur; il faudrait alors compléter en conséquence le texte du projet.

31. Pour régler de telles affaires, le projet prévoit deux niveaux d'instances judiciaires. La première est représentée par la plus élevée des juridictions qui, à l'intérieur de l'Etat, peuvent connaître des litiges de droit public (art. 13, alinéa 2). Si cette disposition ne suffit point à la désigner clairement (c'est le cas en France, dans le Royaume-Uni et en Autriche), cette lacune doit être comblée par une loi de l'Etat relative aux cas en question (§ 2 des «dispositions additionnelles»). La seconde instance doit être une Cour Suprême Européenne des Affaires Régionales (art. 13, alinéa 3, §§ 3 à 6 des «dispositions additionnelles»), sort de pendant aux tribunaux suprêmes européens compétents pour les droits de l'homme ou pour les Communautés.

## VII.

32. Les réserves qu'on peut éventuellement attendre quant à la Convention prévue se trouvent énumérées à l'art. 14. En général, dans les traités, les réserves sont exprimées autrement. Cet article ne veut donc être rien d'autre qu'une sorte de liste. Son contenu ne devrait pas poser de problème ni de difficulté majeure.

33. Il en va autrement de la «clause d'ajournement» de l'art. 15. Le ressort du second alinéa que la régionalisation doit être accomplie au plus tard dans les dix ans. Ce délai devrait suffire dans tous les cas, pour peu que la population s'y intéresse et que les gouvernements concernés fassent preuve de bonne volonté: si un seul y manque, l'entreprise toute entière est vouée à l'échec.

34. Si l'on veut laisser aux Etats signataires la faculté de faire plus tard la déclaration dont il est question à l'art. 15, alinéa 1, il faut supprimer les mots «en signant le traité». Cela peut sembler préférable, car la nécessité d'une telle déclaration peut n'apparaître que lors des débats parlementaires de ratification. Il conviendrait alors d'examiner l'opportunité de remplacer les mots biffés par «au plus tard en déposant les instruments de ratification». Peut-être ce membre de phrase devrait-il même être libellé ainsi: «... en déposant les instruments de ratification ou plus tard»; dans ce dernier cas, il est très vivement conseillé de fixer un délai au-delà

duquel une telle déclaration en serait plus recevable (par exemple «jusqu' à ... au plus tard après avoir déposé les instruments de ratification»).

## VIII.

35. Les dispositions finales ne contiennent rien de particulier. On notera cependant que, en vertu de l'art. 19, l'entrée en vigueur de l'accord ne dépend point de sa ratification par tous les Etats signataires. Quant à l'art. 20, vide supra II/8.

## IX.

36. L'idée de ne pas traiter la question des Régions Transfrontalières en même temps que celle des Régions situées dans le cadre d'un seul Etat est née de l'entretien de Strasbourg (vide supra I/1). On a considéré que, s'agissant d'un problème bien plus délicat que la régionalisation à l'intérieur des Etats, il valait mieux, pour des raisons psychologiques, se limiter, dans une première phase, à cette seconde forme de régionalisation et régler l'autre sous forme de Protocole Additionnel (vide supra I/3).

37. Bien qu'inusité, un préambule au Protocole additionnel a semblé approprié. Il se réfère notamment à la Convention-cadre européenne du 5 février 1980: cette dernière, en effet, peut être considérée comme une première étape souhaitable et pragmatique vers l'érection de Régions Transfrontalières.

38. Par son plan, le projet de Protocole additionnel est calqué sur le projet de Convention.

39. De même, le contenu du projet de Protocole correspond largement à celui du projet de Convention. On notera les points suivants:

a) L'art. 1 reprend, dans une large mesure, les termes du projet présenté par M. Ermacora.

b) La «disposition additive» à l'art. 1 circonscrit les exigences juridiques auxquelles l'Etat doit satisfaire pour que se fasse valoir le droit à l'autodétermination. Elle pourrait donc tout aussi bien figurer également aux «dispositions additives» à l'art. 4 du projet de Convention.

c) La «Convention d'Établissement» (art. 2) correspond au «Statut Régional» (art. 7, alinéa 1 du projet de Convention).

d) Le droit à l'autodétermination doit être appliqué, non seulement à la création d'une telle Région, mais aussi à la fixation de ses frontières (art. 3 avec «disposition additive»).

e) Les organes d'une Région Transfrontalière doivent correspondre à ceux d'une Région située sur le territoire d'un seul Etat (art. 4).

f) Les Régions Transfrontalières, elles aussi, doivent être associées de façon appropriée aux tâches des organes étatiques et européens (art. 6). Il ne sera certes pas simple de régler les détails; ce travail devra se faire en accord avec le droit du Conseil de l'Europe et, s'il y a lieu, celui des Communautés Européennes (art. 2).

g) Tout comme une Région Transfrontalière doit être instituée en commun, par un traité conclu entre les Etats concernés, c'est en commun qu'ils doivent surveiller l'activité des organes de cette Région (art. 7). Comme à l'art. 12 du projet de Convention, le pouvoir de tutelle sur les Régions transfrontalières ne concerne que l'aspect juridique. Là aussi, certes, et à plus forte raison, on pourrait se demander si, au moins pour une période de transition, il ne conviendrait pas d'étendre ce pouvoir de tutelle à la nature même des activités



déployées par les Régions Transfrontalières (*vide supra* VI/28).

h) Réserves et dispositions finales du projet de Convention sont également, et de façon appropriée, applicables au Protocole additionnel (art. 9 à 12).

40. Au contraire du projet de Convention, il s'est avéré impossible, dans le Protocole additionnel, de circonscrire de façon exhaustive les compétences d'une Région Transfrontalière: trop variées sont les conditions dont il faut tenir compte en élaborant une convention d'établissement. De même, l'art. 5, avec ses «dispositions additives», n'applique point expressément au cas des Régions transfrontalières le principe selon laquelle elles devraient, elles aussi, disposer du «droit d'administrer elles-mêmes leurs propres affaires». On a donc évité tout ce qui préjugerait des réglementations particulières devant tenir compte des conditions spécifiques

et être arrêtées par les deux Etats concernés en respectant les aspirations à l'autodétermination des populations concernées; on a seulement garanti une participation appropriée aux tâches des Etats respectifs et des organisations européennes (art. 6).

41. On a de même renoncé à toute allusion aux conventions interrégionales (cf. art. 9, alinéa 4 du projet de Convention).

42. Les «dispositions additives» à l'art. 8 du projet de Protocole contiennent une particularité concernant le règlement des litiges. Il fallait trouver une instance quasi judiciaire, dans laquelle seraient représentés aussi bien la Région en question que les deux Etats auxquels elle ressortit. La solution a été trouvée par M. Héraud. On pourrait se demander, s'il ne faut pas ici – parallèle à l'art. 13, al. 3 du projet de Convention – d'intercaler la Cour Suprême aussi comme deuxième instance.

Source: Internationaler Institut für Nationalitätstrecht und Regionalismus. (INTEREG). RFA. **Regionalismus in Europa. Bericht über eine wissenschaftliche Tagung. Band II.** (Entwurf eines Akommens zwischen den Mitgliedstaaten über ihre Regionalisierung). München. Edit. H. Mühlberger. 1981. p. 65.



## **ANNEXE 2**

### **ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE CONFÉRENCE DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE**

**Convention du Conseil de l'Europe sur les  
problèmes de la régionalisation  
Bordeaux (France), 30 janvier - 1<sup>er</sup> février 1978**

**DÉCLARATION DE BORDEAUX  
adoptée par la Convention à la majorité**

Cit. in : Conseil de l'Europe. Collection Études et Travaux. No 2. Déclarations adoptées lors des Conférences européennes organisées par la CPLRE (ou avec son concours). (1970-1985).

Source : Conseil de l'Europe. Strasbourg. 1986. p. 85.



Les représentants des Régions de la Grande Europe démocratique que constituent les vingt pays du Conseil de l'Europe,

Réunis, à l'invitation de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe et de la Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, et en présence des hautes personnalités gouvernementales et parlementaires représentant leur pays,

Remerciant le Conseil de l'Europe pour cette initiative ainsi que Bordeaux et la Gironde pour leur accueil et leur hospitalité,

Se félicitant de ces premières assises de l'Europe des Régions qui constituent un pas important vers la construction de l'union politique de l'Europe,

Exprimant leur volonté de voir cette union se réaliser non seulement au niveau de l'Europe des Communautés mais s'étendre aussi aux dimensions de toute l'Europe démocratique,

ont adopté la Déclaration suivante :

1. Composante essentielle de l'Etat, la Région est un élément fondamental de la richesse d'un pays. Elle témoigne de sa diversité culturelle. Elle anime son développement économique. Fondées sur le suffrage universel, les institutions régionales garantissent sa nécessaire décentralisation. Elles assurent la solidarité et la coordination de ses communautés de base.
2. Héritières de l'histoire de l'Europe et de la richesse de sa culture, les régions de l'Europe constituent une valeur irremplaçable et incomparable de la Civilisation européenne. Elles sont à la fois le signe et le garant de cette diversité dont le patrimoine européen se prévaut aux yeux de l'Humanité et dont chaque Européen est à la fois le témoin et l'artisan.
3. Le droit de chaque Européen à « sa région » est un des éléments de son droit à la différence. Contester ce droit serait contester l'identité de l'Homme européen et finalement de l'Europe elle-même.
4. Différente parfois d'un pays à l'autre, la notion de région — comme l'ont définie le Comité de Coopération pour les questions municipales et régionales\* et la Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe — correspond généralement à une communauté humaine, localisée sur « l'unité territoriale la plus vaste à l'intérieur de chaque nation ». Cette communauté se caractérise par une homogénéité d'ordre historique ou culturel, géographique ou économique ou tout à la fois, qui confère à la population une cohésion dans la poursuite d'objectifs et d'intérêts communs. C'est cette cohésion, autour d'un certain nombre de critères variables mais jugés essentiels par la communauté elle-même, qui donne à celle-ci sa personnalité et le désir d'exister et d'être considérée comme une unité.

C'est l'implantation de cette communauté sur le territoire national qui devrait délimiter l'unité territoriale qualifiée de région. L'institution de la région ne devrait que constater sur le plan juridique la réalité sociologique.

En 1970, la Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe a considéré que dans les Etats nationaux une « institution politique régionale autonome » constituait « un intermédiaire souhaitable entre les communes et l'Etat ». Loin d'affaiblir l'Etat, elle en allège les tâches et lui permet de se concentrer plus efficacement sur les responsabilités qui lui sont propres. Elle permet, en la décentralisant, d'humaniser et de personnaliser l'administration et de la mieux placer sous le contrôle des citoyens et des autorités élues.

5. Un Etat qui ne pourrait reconnaître la diversité des régions qui le composent, ne saurait s'ouvrir sincèrement à la diversité de la communauté européenne.

\* Comité de coopération des Ministères responsables des collectivités locales des 20 Etats membres du Conseil de l'Europe.

6. En développant l'« auto-administration » aux différents niveaux, régionaux, communaux ou autres, l'Etat encourage le sens des responsabilités chez les citoyens non seulement au plan politique mais aussi administratif, économique et financier. Il favorise l'esprit d'initiative.

7. C'est à juste titre que le rapport général présenté à la Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales, tenue à Lisbonne en octobre 1977, constate en Europe un large courant de décentralisation constitué, parallèlement à un renforcement de l'entité locale, par le développement du phénomène régional. « Le développement de la sensibilité régionale et les révéls des communautés régionales sont sans doute les traits marquants du phénomène régional qui caractérise l'évolution des structures politiques en Europe depuis 10 ans ». Et le rapport conclut : « l'intégration européenne se conjugue avec la régionalisation et la communalisation des pouvoirs ».

8. La régionalisation ne favorise pas seulement « l'Union dans la diversité », elle est aussi l'une des conditions de l'Union européenne elle-même.

9. Comme le souligne avec force la Déclaration de Galway adoptée par la Première Convention des autorités régionales de l'Europe périphérique, il ne saurait y avoir de véritable communauté européenne dans un système où les régions riches deviennent plus riches et les régions pauvres deviennent plus pauvres.

« La régionalisation est indispensable à corriger les fortes disparités économiques et sociales entre les diverses parties de l'Europe », déclare la Résolution 67 de la Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe.

L'autonomie régionale signifie plus que la décentralisation de l'administration de l'Etat. Elle implique l'élection au suffrage universel d'une Assemblée régionale délibérante et l'existence d'un exécutif régional responsable devant elle. Elle implique également la coopération étroite avec les communes, la participation aux décisions des Etats, la représentation auprès des institutions européennes. Les régions comme les communes doivent être considérées comme des partenaires politiques des Etats et des institutions européennes et dès lors devraient « participer, par une représentation adéquate aux décisions des uns et des autres ».

10. Déjà en 1970, les Ministres européens de l'Aménagement du Territoire réunis à Bonn soulignaient eux-mêmes que « l'intégration européenne, la libération des échanges et de la main-d'œuvre et les mouvements de concentration industrielle (...) risquent d'aggraver encore les disparités géographiques s'ils ne sont pas accompagnés d'une *conception commune de l'aménagement du territoire et du développement régional* ». Rien depuis n'a été fait dans ce sens.

11. Les conséquences analysées pertinemment dans la Déclaration de Galway n'ont cessé de se développer : inégalités sociales, chômage, exode ; surcoûts, gaspillages et inflation, processus de colonisation des régions périphériques, mouvements centrifuges vis-à-vis de l'intégration européenne, etc... « Une simple zone de libre échange améliorée, dit la Déclaration de Galway, ne peut affronter efficacement le problème des régions faibles ou handicapées, redistribuer les chances et susciter la relance. Seule une *volonté politique* peut assurer le renversement nécessaire. Cette volonté politique doit se traduire dans une *politique globale d'aménagement du territoire, à l'échelle du continent*, politique reposant d'une part sur une *participation démocratique de l'ensemble des régions* et, d'autre part, sur une autorité dotée de pouvoirs réels, jouissant d'une autonomie financière, susceptible de s'imposer aux Etats et pour cela responsable devant les populations par l'intermédiaire d'un Parlement Européen élu ».

12. Certes, l'élection d'un Parlement Européen est finalement en vue, encore qu'au seul niveau des Communautés. Certes, le principe de la représentation des régions a été reconnu, au niveau du Conseil de l'Europe, dans le cadre de la Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe et il convient de saluer cette décision d'une importance considérable, bien qu'elle n'ait pas été suivie jusqu'ici d'une mise en œuvre suffisante. Force est de constater cependant qu'aucun progrès n'a été fait sur la voie d'une véritable politique d'aménagement du territoire de l'Europe, comportant notamment un programme des investissements, particulièrement dans les infrastructures, encore moins dans la consultation et la participation des régions à l'élaboration de cette politique.

13. Malheureusement, certains Etats s'opposent à tout renforcement et à toute intégration communautaire véritable de la politique régionale. Cette politique, très limitée et occasionnelle,

demeure une simple aide aux politiques nationales de développement au lieu d'être une politique communautaire, globale et planifiée en faveur du développement équilibré des régions. Faute d'entendre les avertissements que les responsables régionaux ne cessent de lancer en direction des autorités européennes et nationales compétentes, l'Europe est à la veille peut-être d'une irréparable cassure. Il importe donc que les parlementaires et les responsables locaux et régionaux interviennent avec force auprès de leurs autorités nationales pour qu'enfin elles s'engagent résolument sur la voie d'une politique régionale véritablement européenne.

14. Il n'est que temps de mettre en place les indispensables mécanismes de rééquilibrage et de solidarité entre régions riches et régions pauvres, non seulement de l'Europe des Neuf, mais encore de toute l'Europe démocratique des Vingt. C'est de l'Europe libre qu'il s'agit.

#### **Les problèmes de l'équilibre entre régions dans le développement de l'Europe unie**

15. La région est le niveau d'équilibre entre la trop grande dispersion et la concentration paralysante des instances nationales. La régionalisation est particulièrement nécessaire dans les zones défavorisées, car elle permettra, par un regroupement des efforts et des moyens, de mieux défendre les intérêts des populations pauvres aux plans national et européen. Loin de provoquer une déperdition d'énergie, la régionalisation permet de motiver et de coordonner les énergies pour le bien-être de tous. Elle est le moyen d'éviter les deux dangers de l'apoplexie au centre et de la paralysie aux extrémités.

16. A une époque où il y a un risque grandissant de sur-développement et de sur-population des zones centrales, la régionalisation et la décentralisation sont indispensables à la protection de l'environnement et de la qualité de la vie.

17. La politique d'aide au développement régional doit prendre en compte, comme dimension géographique, l'Europe occidentale dans son ensemble. Elle ne doit pas s'attacher seulement à l'aspect économique du développement, mais également aux aspects culturel et social.

18. La crise actuelle risque de remettre en cause les principes mêmes de la Communauté Européenne : certaines tendances au protectionnisme sont un signal d'alarme. Ce risque peut se répercuter sur les régions les plus riches comme sur les moins développées à cause de l'interdépendance croissante des économies et des marchés européens. Personne ne peut plus se sauver seul. Un développement équilibré répond aux intérêts de l'Europe dans son ensemble. La crise est d'une telle dimension et a une telle diversité dans ses incidences locales qu'elle nécessite, à côté d'un renforcement des centres de décision européens, la participation effective des pouvoirs locaux et régionaux.

19. La Convention déplore que le Conseil des Ministres des Neuf n'ait pas encore marqué son accord sur la création d'une section « hors quota » du Fonds européen de développement régional proposée par la Commission. La coordination des politiques sectorielles ne suffira pas à empêcher l'élargissement du fossé entre les « deux Europes ». Afin de réaliser une répartition équilibrée des activités sur l'ensemble du territoire de la Communauté, les finances publiques de la Communauté devront être suffisantes pour permettre une action efficace de péréquation. L'intervention européenne devra être alimentée par des ressources de dimension européenne à la mesure de ses objectifs. La Convention soutient les propositions du Parlement Européen en matière de politique régionale, notamment celles contenues dans la Résolution adoptée sur la base de son rapport sur les « Orientations » de la Commission.

20. Mais pour être efficace, la politique régionale ne doit pas être réduite à une simple gestion de fonds ou à une politique sectorielle, elle devrait être une orientation générale commune à toutes les diverses politiques de la Communauté dans le cadre d'une véritable politique communautaire et globale de l'aménagement du territoire de l'Europe. A ce sujet la Convention souhaite vivement que les Ministres responsables tant dans le cadre de la Conférence Européenne des Ministres des Transports que dans celui des Communautés Européennes, s'engagent dans une politique d'aménagement du réseau européen des grands axes de communication, en tenant compte des propositions formulées par l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe, la Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe et les associations internationales de pouvoirs locaux et régionaux.

21. L'emploi doit être prioritaire et devenir l'objectif majeur des diverses politiques. En un mot, une *programmation européenne* est le seul moyen de réaliser des initiatives cohérentes et d'éviter l'éparpillement et le gaspillage des ressources. A ce propos, la Convention rappelle les propositions faites par la Convention de Galway concernant les grands travaux d'infrastructure de communications à effectuer dans les régions périphériques ou en relation avec celles-ci.

22. Les récentes propositions de la Commission sur la politique régionale de la Communauté font expressément allusion à la nécessité d'associer les autorités locales et régionales à l'élaboration et à la mise en œuvre de cette politique.

23. Les 20 Etats membres du Conseil de l'Europe ont reconnu le principe de la représentation des régions au sein de la Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe. Celle-ci a démontré qu'elle était en mesure de représenter les vues de ces autorités en ce qui concerne la politique régionale et les autres problèmes qui les touchent au niveau européen.

24. Le Conseil de l'Europe devrait devenir l'instance privilégiée au sein de laquelle se développerait un nouveau « dialogue nord-sud » à l'échelle de l'Europe occidentale. Un sommet des Chefs de Gouvernement des 20 pays membres devrait être organisé au sein du Conseil de l'Europe qui se pencherait sur les problèmes que posent à l'unité européenne les déséquilibres croissants entre régions défavorisées et régions riches, entre régions périphériques et régions centrales. Le fait de poser ce dramatique problème dont dépend l'avenir de notre continent au plus haut niveau de responsabilité politique pourrait aboutir aux initiatives nécessaires au lancement d'un programme de fond pour un développement équilibré de l'Europe. Avec la récente entrée de l'Espagne, après celle du Portugal et le retour de la Grèce, le Conseil de l'Europe regroupe maintenant en son sein l'ensemble des nations démocratiques d'Europe : l'Espagne donne une nouvelle dimension aux problèmes des déséquilibres régionaux par son poids démographique et économique. Il est demandé aux organisateurs de la Convention de Bordeaux — l'Assemblée Parlementaire et la Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe — de saisir le Comité des Ministres dans les meilleurs délais d'une proposition précise pour la tenue d'un tel sommet.

Le Comité des Ministres devrait se pencher sur cette proposition et considérer en particulier les possibilités offertes par le Fonds de Réétablissement du Conseil de l'Europe.

### Région et Culture

25. Rappelant les idées en matière de régionalisation, émises notamment par la Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, la Convention réaffirme la nécessité de faire bénéficier toute région des pays membres du Conseil de l'Europe d'une autonomie en matière culturelle \* et des « moyens financiers lui permettant d'assurer le développement culturel de sa population et de promouvoir et d'entretenir un équipement approprié respectivement dans les secteurs de l'enseignement, de l'éducation permanente, des loisirs et des sports » \*.

26. Une telle autonomie doit être établie à la fois dans les domaines législatif et administratif et assurer la participation active de la Région dans le domaine de l'enseignement et de la recherche, des activités culturelles (beaux-arts, théâtres, musées, etc...) et de la protection et de la mise en valeur des monuments et sites ainsi que de la sauvegarde des ressources naturelles. Le pouvoir central du pays ne doit intervenir que de façon subsidiaire dans les cas où le règlement uniforme et coordonné de certains problèmes s'avère absolument essentiel dans l'intérêt du pays dans son ensemble.

27. L'autonomie culturelle doit garantir à chaque région le pouvoir de conclure des contrats, voire des accords sur le plan culturel avec les autres régions européennes.

28. La région est l'organisme le mieux placé pour conserver et développer le patrimoine culturel régional et ses traditions de la meilleure façon, étant plus proche des besoins de ses habitants que ne l'est l'administration centrale dans une capitale souvent éloignée.

29. Un moyen indispensable au service de l'autonomie culturelle régionale doit être le développement de la presse locale et régionale ainsi que des stations de radio-télévision régionale, suffisamment autonomes et équipées pour aider à la promotion culturelle de la région.

\* Résolution 67 (1970) de la Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe.



30. En conséquence, une attention particulière doit être portée aux problèmes des langues et cultures minoritaires et régionales. La Convention réaffirme notamment l'importance, pour les régions, des propositions faites par l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe dans ce domaine, en particulier dans ses Recommandations 285 (1961) et 814 (1977). Les régions constituent un cadre propice à la reconnaissance des diversités ethniques et culturelles, à la mise en valeur des langues régionales, des cultures et des traditions régionales. La délégation aux institutions régionales de pouvoirs relevant spécifiquement du gouvernement est la réponse démocratique logique à la réaffirmation des traditions ethniques et culturelles propres à chaque région.

31. La promotion des cultures régionales est un élément irremplaçable pour la construction d'une Europe, respectant ses diversités culturelles et linguistiques. La recherche d'un développement équilibré entre les différentes régions de l'Europe ne peut en aucun cas se limiter au développement économique et social. La culture elle-même est un facteur essentiel du développement régional en général.

32. Les représentants des régions lancent un *appel aux autorités européennes et en particulier au Conseil de l'Europe* pour qu'elles entreprennent les activités suivantes :

- l'étude comparative des compétences et des moyens financiers des institutions régionales et locales en matière culturelle,

- l'étude des dispositions constitutionnelles, légales et réglementaires des pays d'Europe concernant les minorités culturelles et linguistiques,

- le réexamen des politiques universitaires dans le sens d'une plus grande intégration des universités dans leurs régions d'implantation.

33. Les autorités régionales devraient utiliser au maximum les possibilités d'action culturelle qui leur sont reconnues par les législations nationales. Là où c'est encore nécessaire, les Etats devraient accorder une extension des pouvoirs des régions dans les domaines qui concernent leurs intérêts globaux et spécifiques.

34. Les universités et autres établissements d'enseignement supérieur devraient mieux prendre en considération leur mission essentielle de formation et d'animation de l'ensemble de la population, en s'efforçant d'atteindre tout spécialement ceux qui n'en ont pas suffisamment bénéficié jusqu'à présent. Cette mission devrait couvrir les domaines les plus divers : aménagement du territoire, culture, problèmes socio-économiques, enseignement des matières liées aux spécificités régionales, telles que la langue et l'histoire régionales.

35. La formation permanente ne doit pas se limiter au perfectionnement professionnel, mais prendre également en compte la formation culturelle.

36. Les responsables des mass-media sont invités à respecter les valeurs spécifiques des régions, à être attentifs aux initiatives de créativité régionale, et à assurer aux sensibilités et aux spécificités régionales toutes les possibilités d'expression, de création et de promotion, ainsi qu'à faire connaître aux populations de leurs régions les mesures proposées par cette Déclaration et par les instances internationales et européennes.

#### **Evolution de la régionalisation et construction de l'Europe**

37. L'expérience de quelques Etats qui jouissent de structures régionales ou fédérales bien établies montre que, si le niveau régional est privé de ressources en proportion avec ses pouvoirs, l'autonomie régionale, même garantie par la Constitution, est sérieusement ébranlée.

38. La région constitue le cadre idéal pour la coopération transfrontalière qui est appelée à estomper les effets de division des frontières nationales qui découpent le visage de l'Europe. C'est pourquoi la Convention se félicite particulièrement du projet de Convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales, dont le but est de fournir un cadre juridique pour une coopération extensive au-dessus des frontières nationales pratiquée non seulement par les Etats eux-mêmes mais également par les autorités locales et régionales les plus directement concernées. Les gouvernements nationaux des Etats membres du Conseil de l'Europe sont invités instamment à signer la Convention dans les plus brefs délais.

39. L'exemple des pays fédéraux ou à structure régionale montre que la régionalisation ne signifie ni particularisme ni danger de démembrement national, mais plutôt mobilisation de ressources humaines et politiques en plus grand nombre. Elle apporte des solutions qui ne sont pas imposées par le centre mais négociées sur une base égalitaire. Elle évite la centralisation inutile et excessive des décisions et de l'action au sommet, qui risque de provoquer l'irresponsabilité des citoyens et des autorités subordonnées.

40. La régionalisation est fondée sur le principe énoncé dans les conclusions de la Conférence des Ministres européens responsables des collectivités locales réunies à Lisbonne en octobre 1977 : « Les fonctions administratives doivent être confiées à l'échelon le plus près de l'homme, le niveau supérieur n'étant pris en considération que lorsque la coordination ou l'exécution des fonctions n'est plus possible au niveau immédiatement inférieur ». C'est pourquoi la régionalisation ne doit pas se faire au détriment des autorités locales : elle implique le transfert à un échelon plus proche des administrés de pouvoirs exercés jusqu'ici au sommet.

41. Les régions peuvent être la filière d'une représentation des citoyens européens, non pas en tant qu'individus comme dans le cadre du Parlement élu au suffrage universel, mais en tant que communautés vivantes. Un Parlement Européen élu au suffrage universel, devra avoir pour complément la participation institutionnalisée des régions à l'échelle européenne. Celle-ci aurait entre autres avantages celui de rééquilibrer la représentation des régions périphériques ou à faible densité de population au sein du Parlement élu et de donner ainsi aux régions non représentées ou insuffisamment représentées dans le Parlement, la possibilité de faire entendre leur voix. La Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe constitue déjà un forum européen officiel pour les régions et les municipalités : *une participation des régions dans une Europe unie devrait être envisagée par la création d'une deuxième Chambre européenne composée de représentants locaux et régionaux.*

\*  
\*                      \*

#### La Convention,

— prend note avec satisfaction de l'invitation du Conseil régional d'Alsace à tenir une nouvelle Convention à Strasbourg, siège du Conseil de l'Europe,

— invite les institutions européennes compétentes, en particulier l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe et sa Conférence des Pouvoirs Locaux et Régionaux de l'Europe, à donner suite à ses propositions et à présenter les progrès réalisés en ce sens, à cette occasion.

\*  
\*                      \*

## ANNEXE 3

### MAXIMES DIRECTRICES DU RÉGIONALISME

#### De la particularité régionale

1. Le droit à la particularité régionale découle du droit de chacun, non seulement à l'égalité juridique, mais aussi à la différence dans la façon de se réaliser soi-même. La personnalité individuelle dépend très largement de la personnalité régionale, autrement dit de la sphère dans laquelle un être humain vit ce qui l'entoure.

2. On ne peut appliquer le principe d'égalité en réduisant chacun à un même dénominateur commun, ni en imposant la prépondérance de la région renfermant la capitale; il faut tenir compte de ce qui distingue chaque région.

3. En conséquence, pour pouvoir librement formuler, exprimer et faire valoir ses intérêts et sa volonté, chaque région doit disposer d'institutions semblables à celles par lesquelles s'expriment les intérêts et la volonté de communautés plus grandes.

#### De l'auto-détermination régionale

4. Il appartient à chaque région, qu'elle puisse ou non invoquer le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, de choisir librement son appartenance à une communauté politique et la forme de gouvernement de celle-ci. En délimitant les régions, on recourra en premier lieu à des critères ethniques, puis à des considérations historiques et enfin à des éléments géographiques et éventuellement à des faits économiques.

5. Une fois accompli cet acte fondamentalement démocratique de libre disposition, les institutions, compétences et ressources devront garantir à chaque région aussi l'exercice perpétuel de son libre arbitre.

#### Du fédéralisme, forme parfaite du régionalisme

6. On tiendra encore mieux compte de la particularité des régions, et de leur auto-détermination, si leurs institutions, au lieu de dériver du pouvoir central, sont fondées sur l'égalité avec celui-ci, pourvu que cet ordre fédéraliste ne soit pas réduit à une simple apparence par des structures sociales centralisées.

7. Pour équilibrer le mieux possible les intérêts régionaux et suprarégionaux, mieux qu'un régionalisme basé sur une simple décentralisation, il faut prendre pour modèle un système réunissant en une fédération des Etats régionaux, autrement dit des partenaires indépendantes les uns des autres.

8. Un équilibre fédéral parvenant à contrarier les tendances unitaires dépend, non seulement de facteurs ethniques et historiques, mais aussi, essentiellement, de la puissance des Etats membres et de leur aptitude à contrebalancer le pouvoir fédéral. Si ces Etats régionaux, à cause de leurs volumes, s'éloignent des citoyens, des régions (Etats régionaux) intérieures doivent se constituer.

#### Pour une démocratie accrue

9. Fondée sur des communautés plus petites, que les citoyens peuvent mieux embrasser du regard, la démocratie régionale fonctionne partant de façon plus tangible et plus intelligible que la démocratie unitaire des grands systèmes.

10. Les citoyens d'une région se rendent compte plus clairement qu'ils forment un tout, surtout si cette région (cet Etat régional) peut exercer son libre arbitre. Cela aide grandement le citoyen à se sentir élément des institutions démocratiques.

11. L'existence de la région (de l'Etat régional) démocratise en plus les structures politiques en permettant aux citoyens de les approcher à un accès additionnel, pourvu qu'un tel accès additionnel corresponde à une division adéquate des pouvoirs.

#### Pour un contrôle accru

12. Le régionalisme, de même qu'il favorise la démocratie, empêche le pouvoir de s'accumuler et permet aux systèmes politiques de se contrôler mutuellement; cela vaut particulièrement pour le fédéralisme, fondé sur des communautés partielles de base.

13. Les décisions limitées au cadre régional réduisent le danger que des évolutions défectueuses affectent tout le système. De plus, elles permettent de comparer et d'imiter. Tout cela contribue notablement à contrôler les décisions d'un système politique.

14. En outre, la genèse des décisions politiques, plus brève, est plus facile à embrasser du regard; il devient ainsi plus facile de contrôler ces décisions, notamment sous l'angle démocratique.

#### De la civilisation et de la langue

15. La liberté d'expression quant à la langue et à la civilisation servent aux personnes et aux nations à se réaliser elles-mêmes selon le génie propre de chacune.

16. Pour favoriser la variété et le plein épanouissement, contre tout ce qui nivelle et uniformise la civilisation de l'humanité et particulièrement de l'Europe, il faut donner l'autonomie culturelle à chaque communauté linguistique régionale et à chaque région consciente de sa particularité spirituelle. Cette autonomie sera territoriale ou personnelle, selon que la communauté constitue la majorité ou une minorité au sein de la région (de l'Etat régional).

17. Une communauté ethnique régionale favorise l'intégration dans la démocratie politique, et en particulier protège sa propre particularité ethnique, si elle dispose d'une autonomie non seulement culturelle, mais aussi politique, voire si elle forme un Etat membre d'une fédération.

18. Si se trouvent séparées des régions de même langue et civilisation, il faut les unir, à moins qu'une votation populaire ne s'y oppose.

## De l'environnement

19. Une démocratie réelle requiert qu'aux communes et aux régions (Etats régionaux), et partant aux personnes les plus directement intéressées, incombe la responsabilité d'aménager leur milieu de vie, autrement dit de protéger le monde physique qui les entoure, ses paysages, monuments et constructions, de s'alimenter en énergie, de pourvoir aux transports régionaux, etc.

20. Par conséquent, l'unification requise par l'aménagement de l'environnement immédiat devrait être obtenue, non par l'intervention d'un organe central, mais par l'accord des communes, régions et Etats régionaux intéressés.

## Des modes de décision régionale

21. Seul un tribunal constitutionnel doit pouvoir juger si la région (l'Etat régional) se limite à ses compétences. Les organes centraux ne peuvent restreindre l'action du législatif et de l'exécutif régionaux dans l'accomplissement de telles tâches.

22. On instituera des conseils économiques, sociaux et culturels et on leur donnera des compétences consultatives et l'initiative vis-à-vis des organes législatifs et exécutifs. A ces conseils appartiendront des délégués des groupements intéressés ainsi que des experts.

23. Les citoyens peuvent mieux embrasser du regard le fonctionnement de leurs communes, régions et Etats régionaux que celui de structures politiques plus complexes. Dans de tels cadres à hauteur d'homme peuvent se développer la démocratie directe et des initiatives de citoyens.

## De la collaboration interrégionale

24. Coordonner et uniformiser, chaque fois qu'il le faut, plutôt que par des mesures centralisatrices sera obtenu par commun accord des régions et Etats régionaux, ce qui, en même temps, rend possible de plus amples compétences régionales.

25. Pour éviter le foisonnement excessif d'organismes interrégionaux, et pour simplifier et activer l'évolution de la coopération, il conviendrait qu'une assemblée européenne des régions servit de tremplin de coordination générale et partielle.

26. Les frontières étatiques à l'intérieur de l'Europe rejettent à la périphérie les régions qu'elles bordent, allant dans certains cas jusqu'à les partager. Il faut donc prévoir pour de telles régions des formes spéciales de coopération par-dessus les frontières. Des organismes interrégionaux doivent répondre à ce besoin; en outre, il faudra en tenir compte dans une assemblée européenne des régions et Etats régionaux. Néanmoins, on ne saurait exclure qu'une meilleure solution se dégageât de votations populaires sur des déplacements de frontières.

## De l'unité et de la diversité de l'Europe

27. Une unité stable de l'Europe, basée sur la liberté, et en particulier l'accession de notre continent à la personnalité politique (union économique, monétaire, militaire et l'ace au reste du monde) conformément au fédéralisme démocratique, ne peut se réaliser qu'en tenant très largement compte de la diversité et particularité des régions. L'Europe devra donc être une fédération de peuples et de régions, ce qui évitera les conflits ou permettra de leur apporter des solutions juridiques.

28. Les régions et Etats régionaux, bases d'une future fédération européenne, devraient faire office de districts électoraux en cas d'élections européennes. A plus forte raison, lorsqu'on traite d'affaires intéressant les régions ou les Etats régionaux, elles (ils) peuvent se prévaloir du droit, non seulement d'harmoniser leurs politiques, mais encore de participer à l'échelon national et européen (par une assemblée européenne des régions).

29. Le succès de l'intégration européenne dépend essentiellement de la politique régionale européenne: il faut la conformer au fait que seule la solidarité mutuelle de toutes les régions (déclaration de Gaillimh/Galway) peut créer une conscience commune européenne; capitales et régions centrales n'y sauraient suffire.

30. Une politique européenne quant à l'aménagement du territoire, aux structures économiques et aux transports doit arrêter et même renverser le courant appauvrissant les pays marginaux et hypertrophier les agglomérations centrales. On peut, par exemple, re-

courir à la productivité potentielle des régions périphériques (déclaration de Gaillimh/Galway).

31. Il faut combattre ces courants centripètes au sein même des régions et Etats régionaux. On peut, par exemple, séparer le centre politique de l'économique et du culturel, transférer certaines administrations dans d'autres districts et communes, etc.

32. Il faut se demander si et en quelle mesure on peut appliquer ces maximes directrices du régionalisme pour favoriser la coopération entre régions du système occidental et du système oriental.

(Soumis par Fried Esterbauer, université d'Innsbruck, au congrès annuel de l'Intereg à Brixen (Tyrol méridional) et adopté à l'unanimité le 3 novembre 1978.)

Source: Internationaler Institut für Nationalitätenrecht und Regionalismus. (INTEREG). (RFA). **Maximes directrices du régionalisme**. München. 1979. pages 23 à 25.



# ANNEXE 4

## ABRÉVIATIONS

### België — Belgique

Agalew-Groen ..	Anders gaan leven - Geweldloos, Rechtvaardig, Open Ecologisch Netwerk
C.V.P. ....	Christelijke Volkspartij
P.S.C. ....	Parti social-chrétien
Ecolo-Verts ..	Ecologiste confédérés pour l'organisation de luttes originales - Verts européens pour des régions transfrontalières et solidaires
P.R.L. ....	Parti réformateur libéral
P.V.V. ....	Partij voor vrijheid en vooruitgang
S.P. ....	Socialistische Partij
P.S. ....	Parti socialiste
V.L. Blok .....	Vlaams Blok
V.U.-E.V.A. ....	Volksunie - Europese vrije alliantie

### Danmark

CD .....	Centrum-Demokraterne
.....	Folkebevægelsen mod EF
KF .....	Det Konservative Folkeparti
S .....	Socialdemokratiet
SF .....	Socialistisk Folkeparti
V .....	Venstre

### Deutschland

CDU .....	Christlich Demokratische Union
CSU .....	Christlich-Soziale Union
F.D.P. ....	Freie Demokratische Partei
GRÜNE .....	DIE GRÜNEN
REP .....	Die Republikaner
SPD .....	Sozialdemokratische Partei Deutschlands

### Ellas

ΔΗ.ΑΝΑ .....	Δημοκρατική Ανάπτυξη
(DI.ANA) .....	(Dimokratiki Ananeosis)
N.Δ. ....	Nέα Δημοκρατία
(N.D.) .....	(Nea Dimokratia)
ΠΑ.ΣΟ.Κ. ....	Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα
(P.A.S.O.K.) .....	(Panellinio Sosialistiko Kinima)
ΣΥΝΑΣΠΙΣΜΟΣ .....	Συνσπισμός της Αριστεράς και της Προόδου
(SYNASPISMOS) .....	(Synaspismos tis Aristeras kai tis Proodou)

### España

.....	Agrupación de electores «José María Ruiz-Mateos»
CDS .....	Centro Democrático y Social
CIU .....	Convergència i Unió
CN .....	Coalición Nacionalista
EP .....	Coalición por la Europa de los Pueblos: Eusko Alkartasuna (EA)
HB .....	Herri Batasuna
IU .....	Izquierda Unida
PA .....	Partido Andalucista
PP .....	Partido Popular
PSC .....	Partit dels Socialistes de Catalunya
PSOE .....	Partido Socialista Obrero Español

### France

C.D.S. ....	Centre des démocrates sociaux
C.N.I. ....	Centre national des indépendants
D.C.F. ....	Démocratie chrétienne française
F.N. ....	Front national
P.C.F. ....	Parti communiste français
P.R. ....	Parti républicain

P.S. ....	Parti socialiste
P.S.D. ....	Parti social démocrate
Rad. ....	Parti radical
R.P.R. ....	Rassemblement pour la République
U.D.F. ....	Union pour la démocratie française
U.D.F.-Clubs PeR .....	Clubs Perspectives et Réalités
Les Verts .....	Les Verts-Europe-Ecologie
Verts U.P.C. ....	Verts «Europe des peuples - Per un avvenire corse - Avenir corse»

### Ireland

FF .....	Fianna Fáil Party
FG .....	Fine Gael Party
Ind. ....	Independent
Lab .....	Labour Party
PD .....	Progressive Democrats
WP .....	Workers' Party

### Italia

ARCOB. ....	Verdi Arcobaleno
D.C. ....	Democrazia cristiana
D.P. ....	Democrazia proletaria
L.A. DROGA .....	Lega antiproibizionisti droga
L.L. ....	Lega lombarda
M.S.I.-D.N. ....	Movimento sociale italiano-Destra nazionale
P.C.I. ....	Partito comunista italiano
P.R.I.-P.L.I.-Fed. ....	Polo laico (liberali - repubblicani - federalisti)
P.S.D.I. ....	Partito socialista democratico italiano
P.S.I. ....	Partito socialista italiano
S.V.P. ....	Südtiroler Volkspartei (Partito popolare sudtirolese)
U.V.-P.S.d.A. ....	Unione Valdostana - Partito sardo d'azione
VERDI .....	Verdi Europa

### Luxembourg

D.P. ....	Demokratesch Partei
P.C.S. ....	Parti chrétien social
P.O.S.L. ....	Parti ouvrier socialiste luxembourgeois

### Nederland

C.D.A. ....	Christen Democratisch Appèl
D'66 .....	Democraten 66
P.v.d.A. ....	Partij van de Arbeid
Regenboog/C.P.N. ....	Regenboog/communistiche Partij Nederland
Regenboog/P.P.R. ....	Regenboog/Politieke Partij Radikalen
S.G.P. ....	Staatkundig Gereformeerde Partij
V.V.D. ....	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie

### Portugal

CDS .....	Partido do Centro Democrático Social
CDU .....	Coligação Democrática Unitária
PS .....	Partido Socialista
PSD .....	Partido Social Democrata

### United Kingdom

Cons. ....	Conservative and Unionist Party
DUP .....	Democratic Unionist Party (NI)
Lab. ....	Labour Party
SDP .....	Social Democratic and Labour Party (NI)
SNP .....	Scottish National Party
UUP .....	Ulster Unionist Party

## ANNEXE 5

### QUESTIONNAIRE À PROPOS DU SUJET DE LA THÈSE DE DOCTORAT EN SCIENCE POLITIQUE : L'EUROPE ET LA RÉGIONALISATION

- 1) Les aspects de la régionalisation dans les différents Etats-membres de la Communauté Européenne vous paraissent-ils présenter des similitudes ?
- 2) Quelle est la position de votre Groupe politique au Parlement européen concernant :
  - la question régionale ?
  - la régionalisation ?
- 3) Votre Groupe politique est-il favorable à l'établissement ou au renforcement de la régionalisation dans la Communauté européenne ?
- 4) Les principaux acteurs politiques de votre Groupe exercent-ils suffisamment de pouvoir pour faire accepter leurs idées en matière de régionalisation ?
- 5) Les régions de la Communauté font-elles l'objet d'attentions particulières de votre Groupe politique ? ou ne sont-elles qu'un maillon où se diffusent votre programme ?
- 6) Votre Groupe politique respecte-t-il les personnalités culturelles des régions (ethniques et linguistiques) ?. Serait-il enclin à reconnaître davantage le régionalisme ?
- 7) Votre Groupe politique accepterait-il l'idée que le régionalisme conjointement à la régionalisation soit une solution possible pour une meilleure intégration économique et politique de la Communauté Européenne ?
- 8) L'influence de certaines Associations fédéralistes et régionalistes est-elle réellement ressentie au sein de votre Groupe ?
- 9) La politique régionale menée par la Commission exécutive à Bruxelles est-elle suffisamment adéquate pour réduire les disparités entre les régions ?  
A-t-elle donné des résultats probants ?  
Lesquels ?  
(Notamment suite à la décision prise en 1985 de mettre en place une réforme des Fonds structurels communautaires).

16 Novembre 1989



## ANNEXE 6

### LISTE DES PARTIS ET MOUVEMENTS RÉGIONALISTES

- E.V.A. - E.F.A. - A.L.E. (France - R.F.A.).  
Elsässische Volksbund Autonomistische - Elsässische Autonomistische  
Front - Front autonomiste d'Alsace - Allemands.
- Elsass Lothringsiche Volksbund (E.L.V.) (R.F.A.).  
Parti populaire d'Alsace - Lotharingie.
- Esquerra Republicana (Espagne)  
Parti catalan Espagnol.
- Eusko Alkartasuna (Espagne)  
Parti basque espagnol.
- Fryske Nasjonale Partij (Pays-Bas)  
Parti nationaliste frisons.
- Independent Fianna Fail (Irlande).  
Parti irlandais indépendant. Dublin.
- Mebyon Kernou (Grande-Bretagne).  
Parti cornouillais. Cornouailles.
- Movimento autonomista Occitano (Italie).  
Mouvement autonomiste Occitan.
- Movimento friuli (Italie).  
Mouvement frioulans.
- Partei Deutschsprachigen Belgier (Belgique).  
Parti des Belges germanophones.
- Partido nacional Galego (Espagne).  
Parti national de Galice.
- Partit occitan (France).
- Partito sardo d'Azione (Italie).  
Parti national de Sardaigne.
- Plaid Cymru (Grande-Bretagne).  
Parti nationaliste du Pays de Galles.
- Scottish National Party (Grande-Bretagne).  
Parti nationaliste écossais.

- Slovenska Skupnost (Italie).  
Parti nationaliste slovène.
- Strollad Ar Vro devenu POBL, Parti pour l'Organisation d'une Bretagne libre (France).  
Parti national breton ; Union démocratique bretonne (France - U.D.B.).
- Union Valdôtaine (Italie).  
Parti du Val d'Aoste.
- Unione di u Populu Corsu (France).  
Union du Peuple Corse.
- Volksunie (Belgique).  
Parti régionaliste flamand.

Dès lors, on peut constater que la plupart des États-membres de la Communauté européenne ont un ou plusieurs partis régionalistes représentés au Parlement européen, sans compter les divers mouvements et organisations régionalistes culturels, économiques, politiques, existant au sein de chacun d'eux. Uniquement pour la France, on peut donner à titre indicatif les principaux mouvements régionalistes :

- La Bretagne :

- . Parti breton (P.B.).
- . Mouvement d'organisation de la Bretagne (MOB).
- . Parti pour l'organisation d'une Bretagne libre (POBL).
- . Union démocratique bretonne (U.D.B.).
- . Front de libération de la Bretagne (F.L.B.).
- . Divers mouvements bretons, dont l'Armée révolutionnaire bretonne (ARB).

- Le Languedoc-Roussillon :

- . Société d'études occitanes (SEO).
- . Institut d'études occitanes (I.E.O.).
- . Comité occitan d'études et d'action (COEA).
- . Parti nationaliste occitan (P.N.O.).
- . Lutte occitane (LO).

- . Divers mouvements occitans.
- La Catalogne :
  - . Groupe roussillonnais d'études catalanes (GREC).
  - . Front de la jeunesse catalane (F.J.C.).
  - . Institut roussillonnais d'études catalanes (IREC).
  - . Comité roussillonnais d'études et d'action (CREA).
- Le Pays-Basque français :
  - . Enbata.
  - . Ikas («Apprendre»).
  - . Union pour le développement et la défense du Pays basque (UDIB).
- La Corse :
  - . Union nationale des étudiants corses (UNEC).
  - . Front régionaliste corse (F.R.C.).
  - . Parti du peuple corse (P.P.C.).
  - . Action régionaliste corse (ARC).
  - . Action pour la renaissance de la corse (ARC).
  - . Association des patriotes corses (A.P.C. - Associu di patrioti corsi).
  - . Divers mouvements corses, dont le Front de libération de la Corse (F.L.N.C.).
- L'Alsace :
  - . Ligue de la patrie (Heimatbund).
  - . Parti fédéraliste d'Alsace-Lorraine (PFAL).
  - . Mouvement régionaliste d'Alsace-Lorraine (MRAL).



## CAHIERS DU GRIDEQ

- N<sup>o</sup> 16 : Les chantiers forestiers de la Rimouski (1930-1940). Techniques traditionnelles et culture matérielle. Par Louise Proulx. Rimouski, UQAR - GRIDEQ, 1985. 105 p.  
Prix : 8 \$ + T.P.S.
- N<sup>o</sup> 17 : La papeterie de la Vallée de la Matapédia : du projet à la lutte. Par Jean Bonneville. Rimouski, UQAR - GRIDEQ, 1986. 245 p.  
Prix : 10 \$ + T.P.S.
- N<sup>o</sup> 18 : Organisations populaires et transformations sociales. Le R.O.C.C.R. et six de ses organismes-membres. Par Marie Blanchard. Rimouski, UQAR - GRIDEQ, 1986. 359 p.  
Prix : 10 \$ + T.P.S.
- N<sup>o</sup> 19 : La régionalisation de Radio-Québec : l'histoire d'un prétexte. Par Laura Chouinard et Michel Pomerleau. Rimouski, UQAR - GRIDEQ, 1987. 205 p.  
Prix : 10 \$ + T.P.S.
- N<sup>o</sup> 20 : Enjeux forestiers. Sous la direction de Paul Larocque et Jean Larrivée. Rimouski, UQAR - GRIDEQ, 1991. 216 p.  
Prix : 10 \$ + T.P.S.
- N<sup>o</sup> 21 : Structures régionales et régionalismes dans les pays de la Communauté économique européenne. Par Marc Lambinet. Rimouski, UQAR - GRIDEQ, 1993. 394 p.

## ACTES ET INSTRUMENTS DE LA RECHERCHE EN DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

- Nº 2 : Psychanalyse et changement social : réflexions épistémologiques sur la question du développement. Sous la direction de Danielle Lafontaine. Rimouski, UQAR - GRIDEQ, 1986. 386 p.  
Prix : 15 \$ + T.P.S.
- Nº 3 : Vers de nouveaux territoires intermédiaires? Par Hugues Dionne et al. Co-édition GRIR et GRIDEQ, 1986. 230 p.  
Prix : 8 \$ + T.P.S.
- Nº 4 : Agriculture collective et développement régional. Le JAL et les Maraîchers de la Mitis. Par Martin Harrison. 1987. 279 p.  
Prix : 10 \$ + T.P.S.
- Nº 5 : Pouvoir local et développement dans la Vallée de la Matapédia, 1974-1983. Par Linda Rouleau. 1988. 368 p.  
Prix : 10 \$ + T.P.S.
- Nº 6 : Formation et Savoir-Faire, (Échanges Nord-Sud : pour des transferts sur mesure). Actes du colloque de l'IDNS (1987). 1989. 113 p.  
Prix : 8 \$ + T.P.S.
- Nº 7 : Les villages ruraux menacés : le pari du développement. Actes du colloque du GRIDEQ, 1989. 253 p.  
Prix : 12 \$ + T.P.S.
- Nº 8 : L'identité territoriale : la dualité rurale-urbaine dans la M.R.C. Les Basques. Par Claude Pageon. 1991. 186 p.  
Prix : 10 \$ + T.P.S.
- Nº 9 : L'appropriation des projets de développement. Le cas des Micro-réalisations au Burkina Faso. Par Benoît Ouédraogo. Rimouski, UQAR -GRIDEQ, 1992. 133 p.  
Prix : 10 \$ + T.P.S.

## TÉMOIGNAGES ET ANALYSES

- Nº 1 : Une forêt pour vivre. Témoignage d'un sylvicul-teur. Par Léonard Otis et coll. 1989. 124 p.  
Prix : 10 \$ + T.P.S.
- Nº 2 : L'utopie en acte : la Commune de la Plaine. Par Marc Corbeil. 1990. 110 p.  
Prix : 10 \$ + T.P.S.
- Nº 3 : D'hier à demain : la pêche maritime au Québec. Par O. Cloutier et al. 1991. 116 p.  
Prix : 10 \$ + T.P.S.
- Nº 4 : Femmes violentées. Derrière le masque du silence. Par R. Gratton et S. Lambert et coll. 1992. 120 p.  
Prix : 10 \$ + T.P.S.

## HORS SÉRIE

Du local à l'État : les territorialités du développement. Co-édition GRIR et GRIDEQ, 1986. 141 p. Par Hugues Dionne et al.  
Prix : 12 \$ + T.P.S.

Actes du colloque. Le financement du développement régional. GRIDEQ, Rimouski, 1988. 274 p.  
Prix : 10 \$ + T.P.S.

De la Loire au Saint-Laurent. GRIDEQ, GRIR et URA 915. Sous la direction de J. Chevalier, B. Jean et al., 1991. 354 p.  
Prix : 12 \$ + T.P.S.

**Ajoutez 2.60 \$ à votre commande pour les frais postaux et de manutention.**

Pour commander ou obtenir la liste complète des publications

écrivez à :

Secrétariat du GRIDEQ  
Université du Québec à Rimouski  
300, allée des Ursulines  
Rimouski (Québec)  
CANADA  
G5L 3A1

Téléphone : (418) 724-1440  
Téléphone : (418) 724-1441